



Après Daewoo? Etat des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar



INTERNATIONAL
LAND
COALITION

Notre vision

L'accès sécurisé et équitable à la terre et les droits fonciers permettent de réduire la pauvreté et de promouvoir l'identité, la dignité et l'intégration.

Notre mission

La Coalition internationale pour l'accès à la terre est une alliance mondiale d'organisations intergouvernementales et de la société civile oeuvrant ensemble pour promouvoir l'accès sécurisé et équitable à la terre et les droits fonciers des pauvres, hommes et femmes, par le biais d'activités de plaidoyer, de concertation, de partage des connaissances et de renforcement des capacités.



En partenariat avec les pays du Sud dans leur diversité, le CIRAD produit et transmet de nouvelles connaissances, pour accompagner leur développement agricole et contribuer au débat sur les grands enjeux mondiaux de l'agronomie.

Organisme de recherche finalisée, le CIRAD établit sa programmation à partir des besoins du développement, du terrain au laboratoire, du local au planétaire.



L'Observatoire du Foncier de Madagascar est une structure orientée vers la recherche et la production de connaissances en vue de contribuer à la formulation de politiques foncières. Intégré au sein du Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, il est financé par des partenaires financiers internationaux dont le FIDA et l'Agence Française pour le Développement. Son mandat consiste à analyser la pertinence et l'efficacité des politiques et systèmes fonciers mis, à mesurer leurs impacts dans l'objectif de restituer et de mettre en débats les résultats des analyses et observations avec les parties prenantes (administration, bailleurs de fonds, juristes, chercheurs, société civile, ONG et groupements paysans).

illustration de couverture: © Aldo di Domenico 2011

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne constituent pas nécessairement la position officielle de l'ILC, ni celle de ses membres ou de ses donateurs.

ISBN 978-92-95093-27-0

Après Daewoo ?

Etat des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar

Préparé par:

Rivo Andrianirina – Ratsialonana

Landry Ramarojohn

Perrine Burnod

André Teyssier

Janvier 2011

Remerciements

Cette étude a été financée par l'International Land Coalition (ILC), dans le cadre de l'initiative « Pressions commerciales sur les terres », et le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).

Nous tenons à exprimer ici notre profonde reconnaissance à tous ceux qui ont rendu possible la réalisation de notre étude. Nos remerciements vont notamment :

- ° aux responsables, chefs de service, directeurs des ministères : Aménagement du Territoire et Décentralisation, Mines et Hydrocarbures, Eaux et Forêts, Tourisme, Agriculture, ainsi qu'à leurs services déconcentrés dans les régions du Boeny et de la Sofia ;
- ° aux institutions parapubliques, dont l'Office national pour l'environnement (ONE), l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), la Chambre de commerce, le World Wildlife Fund for Nature (WWF) ;
- ° à la mission économique de l'Ambassade de France ;
- ° aux collectivités décentralisées et leurs services : régions du Boeny et de la Sofia, les maires et les populations des communes visitées ;
- ° aux opérateurs privés travaillant notamment dans le secteur de l'agroalimentaire et des agrocaburants (jatropha, canne à sucre) ;
- ° aux structures et organisations locales, notamment le Vondron'Olona Ifotony Bedoa (communauté locale de base) de la Commune de Manerinerina ;
- ° aux agents du CIRAD et aux membres de l'équipe de l'ILC qui ont facilité l'organisation de l'étude ou apporté leurs commentaires sur des versions antérieures de ce rapport.

Le projet de recherche sur les Pressions commerciales sur les terres a été coordonné, au sein du Secrétariat de la Coalition, par M. Michael Taylor, avec le soutien de M. Andrea Fiorenza. M. Ward Anseeuw, du CIRAD, a fourni le soutien technique sur toutes les études, et le projet s'est appuyé sur un cadre conceptuel développé par M. Michel Merlet et Mme Clara Jamart, de l'association Agter. De nombreux membres et partenaires de la Coalition, ainsi que des spécialistes indépendants, ont documenté le projet et contribué à l'analyse de la recherche.

L'ILC souhaite remercier tous les donateurs suivants qui à travers leur soutien ont rendu possibles toutes les recherches dans le cadre de l'initiative sur les Pressions Commerciales sur la Terre:



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



Ministry of Foreign Affairs



IFAD
Enabling poor rural people
to overcome poverty



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne constituent pas nécessairement la position officielle de l'ILC, ni celle de ses membres ou de ses donateurs. L'ILC souhaiterait recevoir copies de toute publication utilisant cette publication comme source au courriel suivant: info@landcoalition.org.

Avant-propos

La Coalition internationale pour l'accès à la terre (la Coalition) a été créée par des organisations multilatérales et de la société civile persuadées que l'accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles est une condition indispensable pour permettre aux hommes et aux femmes d'échapper de manière définitive à la faim et à la pauvreté.

En 2008, à la même époque où la crise due à la hausse des prix alimentaires portait le nombre d'individus souffrant de la faim au-delà du seuil du milliard, des membres de la Coalition lançaient un projet de recherche au niveau mondial afin de mieux comprendre les conséquences de la vague croissante d'investissements fonciers à grande échelle. Les petits producteurs ont de tout temps fait face à la concurrence pour les terres dont ils dépendent pour leurs moyens de subsistance. Cependant, il est certain qu'à travers la libéralisation des régimes commerciaux et les changements affectant la demande en denrées alimentaires, en énergie et en ressources naturelles, cette concurrence pour la terre s'exerce de plus en plus à l'échelle mondiale et est de moins en moins équitable.

Le projet de recherche sur les Pressions commerciales sur les terres, à partir d'une première étude exploratoire menée par l'association Agter, membre de la Coalition, a rassemblé plus de 30 partenaires, allant d'ONG des régions affectées, dont les voix et opinions se rapprochent le plus de celles des exploitants agricoles touchés par le phénomène, à des instituts de recherche internationaux, dont la participation fournit une analyse au niveau mondial des principaux thèmes sélectionnés. Ce processus a permis à des organisations sans grande expérience préalable dans la conduite de tels projets, mais qui avaient beaucoup à apporter, de participer à l'étude au niveau mondial et d'exprimer leurs opinions. Le CIRAD, membre de la Coalition, a apporté son soutien à la planification et à la rédaction de chaque étude.

Aux yeux de la Coalition, il est plus important que jamais, à une époque où l'exploitation et la gouvernance des terres sont de plus en plus globalisées, que la recherche de solutions pour parvenir à un accès à la terre équitable et sécurisé intègre les opinions et intérêts de tous les intervenants, et en particulier des exploitants agricoles locaux.

Ceci est l'un des 28 rapports publiés dans le cadre de l'étude au niveau mondial. La liste complète des études menées, ainsi que les informations sur d'autres initiatives relatives aux Pressions commerciales sur les terres, est disponible et peut être téléchargée du site de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, au lien suivant :

www.landcoalition.org/cplstudies.

Je remercie toutes les organisations qui ont pris part à ce projet de recherche unique en son genre. Nous continuerons d'œuvrer pour que ces études, et les opinions diverses qu'elles représentent, aient l'opportunité de contribuer à une prise de décision avisée. Les conséquences des choix qui seront décidés quant aux moyens d'exploiter les terres et les ressources naturelles, et pour qui, sont peu engageantes. Dans un monde de plus en plus polarisé, aux ressources de plus en plus limitées, les choix d'aujourd'hui sur les questions de régime et de propriété foncière façonneront les économies, les sociétés et les chances des générations futures, et doivent de ce fait être envisagés avec prudence.

M. Madiodio Niasse

Directeur du Secrétariat de la Coalition internationale pour l'accès la terre

Sommaire

Remerciements

Avant-propos

Sommaire

Liste des illustrations et des tableaux

Sigles et acronymes

Résumé exécutif

Introduction	1
1 Daewoo et Varun, des stratégies « perdant-perdant » d’implantations agro-industrielles	3
Objectifs et contenus des projets Daewoo et Varun	4
Processus d’implantation, négociations foncières et contrats agraires	5
Quels enseignements ?	7
2 Des projets d’investissement agricole variés	9
Plus de 50 projets annoncés, 30 % arrêtés et 25 % en cours	9
Une majorité de projets tournés vers la production d’agrocarburants	11
Superficies convoitées / superficies exploitées : le grand écart !	12
Des opérateurs étrangers et nationaux	17
Une production agricole prévue à grande échelle	19
Des projets orientés vers l’export	20
3 Les stratégies foncières des opérateurs	21
Une tendance générale à préférer la location à l’achat de terres	21
Les critères de choix d’un terrain	22
Concurrence entre opérateurs : un signe de rareté des terres propices à l’agro-industrie ?	22
Aucun contrat de bail n’a été signé	23
4 Le cadre juridique et institutionnel pour l’accueil des investisseurs dans le secteur agricole	25
Le rôle dans les textes des pouvoirs publics	25
Les points de passage obligés pour l’investisseur	29

5 Du cadre légal aux pratiques sur le terrain	30
Un guichet unique pour l'accueil des investisseurs qui peine à remplir ses fonctions	31
L'étude d'impact : des garde-fous pertinents, des modes de contrôle incertains	32
La sécurisation des droits fonciers : des améliorations à poursuivre	34
6 Points de débat et de réflexion relatifs à l'accueil des grands investisseurs	45
Ouvrir un débat national sur les grandes appropriations foncières	46
Débattre des politiques agricoles	46
Coordonner l'accueil, la sélection et l'aiguillage des investisseurs	47
Réguler l'accès à la terre et sécuriser les droits fonciers existants	49
Définir les engagements des parties	50
Assurer les modalités de contrôle des engagements des différentes parties	51
Conclusion	52
Annexes	55
Références bibliographiques	63

Liste des illustrations et des tableaux

Cartes

Superficies convoitées annoncées, impliquées et mises en valeur par région	13
Répartition des superficies initialement convoitées par type de culture	14

Figures

Les modalités du contrat envisagées par Varun	6
Projets annoncés et projets en cours, selon l'objectif de production prévu	11
Répartition des projets annoncés et en cours	15
Nombre de projets par type d'investisseur et par objectif de production	18
Nombre de projets par schéma de production et par objectif de production annoncé	19
Les statuts de la terre à Madagascar suite à la loi foncière du 17 Octobre 2005	27
Options et questions clés dans le cadre d'une cession en bail de terrains relevant du domaine privé de l'État	35

Photos

Terres convoitées pour le développement d'un projet dans la région de Boeny	39
Territoires forestiers sous contrat de transfert de gestion des ressources naturelles (cercles rouges) inclus dans le terrain convoité pour le bail (délimité par le trait bleu)	42

Tableaux

Nombre et état d'avancement des projets d'investissement agricole par secteur	10
---	----

Sigles et acronymes

CAE	Comité administratif d'évaluation
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CPL	Commercial Pressures on Land
CTE	Comité technique d'évaluation
DUP	Déclaration d'utilité publique
EIE	Etude d'impact environnemental
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
FAO	Food and Agriculture Organization
FDI	Foreign Direct Investment
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILC	International Land Coalition
IR	Impôt sur les revenus
MAP	Madagascar Action Plan
MATD	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation
MECIE	Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
OF	Observatoire du foncier
ONE	Office national pour l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Operational Policy
PAP	Personne affectée par le projet
PLOF	Plan local d'occupation foncière
PNF	Programme national foncier
QMM	Qit Minerals Madagascar
UMR	Unité mixte de recherche
USD	United States Dollar
VOI/ COBA/ CLB	Vondron'Olona Ifotony - Communauté (locale) de Base
WWF	World Wildlife Fund for Nature
ZIA	Zone d'investissement agricole

Résumé exécutif

Le 17 mars 2009, l'écho retentissant de la chute du gouvernement Ravalomanana fait la une des journaux et des médias audiovisuels nationaux et internationaux. L'événement revêt un caractère particulier, car les questions foncières figurent parmi les revendications qui ont déclenché le soulèvement. Des accusations de « brader la terre des ancêtres » ont été portées contre le président Ravalomanana suite à la révélation d'un projet de cession, dans des conditions obscures, de plus d'un million d'hectares de terrains agricoles à une société sud-coréenne, Daewoo Logistics.

Depuis le début des années 2000, plusieurs projets d'appropriation foncière dans le secteur agricole ont en effet été annoncés ou dévoilés par la presse. Les quelques informations disponibles ont laissé entendre qu'ils visaient la production de denrées alimentaires, d'agrocarburants ou de bois. Les superficies évoquées étaient comprises, par projet d'investissement, entre 1 000 et 200 000 hectares.

Qu'en est-il dans les faits?

Cette étude présente l'évolution des grands investissements agricoles à Madagascar de 2005 à 2010. Commandée par l'International Land Coalition (ILC), elle a été réalisée par l'Observatoire du foncier et le CIRAD. Elle entend :

- rappeler les processus d'implantation des projets de Daewoo et de Varun qui se sont soldés par leur abandon ;
- dresser un état de lieux des projets d'investissement dans le foncier, en différenciant les projets simplement annoncés des projets effectivement en cours ;
- cerner les objectifs des opérateurs en matière d'acquisition de terres et préciser l'état d'avancement de leur dossier de demande de terrains ;
- présenter le cadre légal censé réguler ces investissements ;
- analyser les pratiques des opérateurs pour accéder à la terre, ainsi que les modes de régulation, formels et informels, de ces investissements au niveau local et national ;
- relever les principales questions à traiter dans le cadre d'un futur débat sur l'accueil de ces investissements et sur les dispositifs institutionnels à renforcer afin d'améliorer la transparence de ces projets d'acquisition foncière, de clarifier les procédures à suivre pour les investisseurs et de limiter les impacts sociaux, économiques et environnementaux négatifs.

Daewoo et Varun, des stratégies « perdant-perdant » d'implantations agro-industrielles

En novembre 2008, Madagascar est propulsé à la une de l'actualité internationale suite aux informations publiées par la presse : la société sud-coréenne, Daewoo Logistics, négocie avec le gouvernement malgache la cession de 1 300 000 hectares de terres cultivables dans quatre régions côtières. Ce projet de grande ampleur est immédiatement dénoncé par les mouvements d'opposition au régime du président Ravalomanana, accusé de brader le patrimoine national à des étrangers. Cette accusation se renforce

avec la révélation par la presse d'un autre projet agro-industriel mené par la société indienne Varun International, dans la région de la Sofia, sur plus de 200 000 hectares. La contestation est en partie orchestrée par des relais internationaux, qui mobilisent l'opinion publique des pays occidentaux. A Madagascar, elle se combine à d'autres revendications et contribue à la chute du gouvernement en mars 2009.

Ces deux projets agroalimentaires qui visaient la mise en valeur d'immenses superficies, ont connu les mêmes travers et sont aujourd'hui suspendus. Leurs promoteurs ont quitté le pays. Ils avaient consacré plus de temps à négocier l'accès à la terre avec les autorités centrales qu'avec les populations et les collectivités territoriales des zones convoitées. L'absence de transparence de ces négociations et la consultation tout au mieux hâtive au niveau local ont conduit ces projets à l'échec. Les termes des contrats fonciers paraissent de plus extrêmement défavorables aux populations.

Etat des lieux des projets d'investissements dans le secteur agricole

Suite à l'abandon fracassant des projets agricoles portés par Daewoo et Varun et à la prise de pouvoir du nouveau gouvernement, la dynamique d'investissement s'est ralentie, sans véritablement s'éteindre.

Sur les 52 projets annoncés depuis 2005, un tiers d'entre eux n'ont pas dépassé le stade de la prospection ou se sont arrêtés. Les principaux motifs invoqués par les investisseurs sont, au niveau mondial, la crise financière et, au niveau national, la situation politique et les difficultés d'accès au foncier. N'ayant pas obtenu les garanties à fournir aux banques pour obtenir un financement, certains investisseurs, notamment dans le secteur agroalimentaire, ont abandonné leur projet. Seul un quart des projets s'est maintenu et avance progressivement. Les autres restent en cours de montage.

Selon les annonces des opérateurs, près de 3 millions d'hectares de terre étaient convoités. Ces chiffres sont conséquents au regard des 2 millions d'hectares cultivés par les 2,5 millions d'exploitations familiales. Bien que les estimations sur les potentiels en terres cultivables varient selon les institutions et les méthodologies – 8 millions de terres arables selon le Ministère de l'Agriculture (2008), mais 15 à 20 millions d'hectares selon la FAO (2007) –, les terres convoitées représenteraient ainsi 37 % des réserves en terres arables dans le premier cas, et 15 % dans le second.

En raison de la qualité du sol, de la pluviométrie favorable aux cultures, de la présence de vastes superficies relativement planes, et surtout de la proximité de la mer pour évacuer les produits, les terres des régions côtières sont les plus demandées par les investisseurs. Depuis 2005, les sollicitations les plus nombreuses concernent les régions du Boeny, de la Sofia, du Melaky, du Menabe, d'Atsinanana, de la SAVA et d'Atsimo-Andrefana.

Actuellement, les superficies concernées par les projets en cours ne représentent plus que 150 000 hectares, soit 20 fois moins que les annonces initiales, tandis que les superficies réellement mises en valeur ne représentent pour le moment que 23 000

hectares. Le fait que « seuls » 130 000 hectares soient actuellement convoités tend à apaiser les débats relatifs aux risques d'appropriation foncière par l'agrobusiness, mais ne les clôt pas pour autant. Viser une telle proportion des réserves en terres arables, en l'espace de cinq ans, soulève un débat sur l'aménagement du territoire et la conciliation de l'agriculture familiale avec l'agrobusiness.

Le cas de Madagascar révèle la diversité des origines des investisseurs. Plus des deux tiers des porteurs de projets entre 2005 et 2010 sont étrangers (majoritairement d'origine européenne : Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Pays Bas), les autres sont malgaches.

Les projets en cours visent principalement la production d'agrocarburants, la plupart des projets agroalimentaires ayant été abandonnés. La majorité des porteurs de projets étrangers prévoit de produire du jatropha sur des superficies comprises entre 10 et 30 000 hectares en déployant un schéma de production basé sur le salariat. La plupart des opérateurs malgaches souhaitent valoriser la canne à sucre produite en milieu paysan et concentrer leurs activités sur la transformation industrielle de la canne en éthanol. L'exportation constitue le point commun à tous ces projets.

Les stratégies foncières des investisseurs

Les opérateurs étrangers souhaitent, le plus souvent, louer des terres et non les acquérir. Ils espèrent signer des baux de 50 ans et, sur la base des informations obtenues, payer des loyers d'environ 2 000 ariary/hectare (soit 0,60 €/hectare). Cette préférence pour la location résulte d'une volonté de limiter les coûts d'investissements initiaux et de ne pas immobiliser le capital. Les opérateurs ont également le sentiment que la location sera socialement moins contestable au niveau local et national.

Les opérateurs malgaches veulent acheter les terrains. Leur projet étant limité pour la plupart à l'activité de transformation industrielle et basé sur un approvisionnement paysan (canne à sucre), leurs besoins se limitent à des terrains de faible superficie afin de mettre en place des pépinières et de construire des bâtiments (stockage, usine), soit moins de 50 ha.

Les investisseurs qui souhaitent développer des cultures à grande échelle, recherchent des terrains présentant des caractéristiques similaires :

- des conditions édaphiques (relief) et pédoclimatiques adaptées à la culture visée et à la mécanisation ;
- des terrains peu ou pas valorisés localement et non appropriés. Les terrains visés relèvent ainsi principalement du domaine privé de l'Etat. Les démarches d'accès au foncier sont conduites auprès des services fonciers de l'Etat et les demandes de plus de 50 hectares doivent être visées par le Conseil des ministres ;
- pour la plupart, la proximité d'une route nationale pour l'acheminement des matières premières et des intrants mais aussi la proximité d'un port, maritime ou fluvial, pour l'évacuation des produits bruts ou finis (les grands opérateurs économiques, à l'image

de Daewoo ou de Varun, n'étaient quant à eux pas limités par cette contrainte d'accessibilité et prévoyaient la construction d'infrastructures).

Contre toute attente au regard de l'ampleur du territoire malgache et des potentiels en terres arables annoncés (8 à 20 millions d'hectares, cf. supra), des opérateurs se retrouvent en situation de compétition pour l'accès au foncier. Ces rapports concurrentiels témoignent du fait que les terrains remplissant les critères propices à l'investissement ne seraient pas si étendus. L'estimation du potentiel en terres arables en millions d'hectares sur la base de critères pédoclimatiques s'avère ainsi une donnée partielle, la majorité des investisseurs cherchant certes des terres arables mais surtout des terres planes et accessibles à moindre coût.

A l'exception de quelques opérateurs malgaches qui ont réussi à acheter des terrains de moins de 50 hectares, la majorité des investisseurs n'a pas pu finaliser les procédures pour l'obtention d'un bail. Certains ont initié leur démarche il y a plus de 2 ans. Cette longueur des démarches est expliquée par les difficultés rencontrées sur le terrain pour obtenir des parcelles de 10 000 à 30 000 hectares d'un seul tenant non encore valorisées et, surtout, par le contexte politique actuel. Afin de ne pas retarder l'avancée de leur projet et d'engager des tests agronomiques, les opérateurs ont réalisé des premières plantations (pépinières ou premières parcelles) sur des terres louées de façon informelle, grâce à des accords avec des propriétaires privés malgaches, des maires ou des chefs de région.

Sans contrat de bail signé par le Ministère de l'Agriculture, les opérateurs ont du mal à sécuriser leur financement, car, avant d'accorder un crédit, les banques exigent des garanties attestant de l'accès effectif aux terrains. Les opérateurs se retrouvent ainsi dans des situations problématiques : ils ont engagé des dépenses pendant deux ans pour couvrir les différentes démarches et initier des premières pépinières mais ils n'ont pas l'assurance d'obtenir un crédit. Cette situation a contribué pour certains à l'arrêt de leur projet.

Le cadre juridique et institutionnel pour l'accueil des investisseurs dans le secteur agricole

Trois corpus de textes juridiques régulent actuellement l'implantation des opérateurs à Madagascar. Il s'agit de la Loi sur les investissements, le décret de Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (décret MECIE) et les Lois foncières. Leur mise en œuvre repose respectivement sur trois institutions :

- ° L'Economic Development Board of Madagascar (EDBM). Le fonctionnement de cette institution créée en 2008 et rattachée à la Présidence, a été assuré jusqu'en 2009 par des fonds de l'aide publique internationale (Banque mondiale). Son objectif est de faciliter les différentes démarches des investisseurs : création d'une société de droit malgache (la seule contrainte est d'avoir un des associés enregistré comme résident), obtention de visa, enregistrement dans le registre du commerce, et délivrance

d'autorisations pour des démarches d'acquisition de terres. L'EDBM est aujourd'hui en sommeil en raison des suspensions de financement internationaux.

- L'Office national pour l'environnement (ONE). L'ONE est en charge, en collaboration avec les cellules environnementales des différents ministères, de veiller à l'application et au suivi du décret MECIE. Pour tout projet agricole supérieur à une superficie de 1 000 hectares, ce décret oblige l'opérateur à réaliser une étude d'impact environnemental (EIE). Celle-ci intègre l'analyse des impacts non seulement environnementaux, mais également sociaux et économiques du projet. Elle inclut également la consultation au niveau local des autorités et de la population, en présence d'une commission d'évaluation composée d'un chargé de mission de l'ONE et de représentants des ministères concernés. L'étude est validée par l'ONE. Elle aboutit à la délivrance d'un permis et à l'établissement d'un cahier des charges. Le contrôle du respect du cahier des charges relève de la commission d'évaluation.
- L'administration des Domaines. Le changement majeur instauré par la loi foncière de 2005 est le passage d'une présomption de domanialité à une présomption de propriété privée. Le domaine privé de l'État est ainsi réduit aux terrains titrés au nom d'acteurs publics et aux terrains sans occupant. Il relève de la compétence des services fonciers de l'Etat (services des Domaines déconcentrés et central). Les terrains de propriétés privées non titrés – faisant l'objet d'une emprise personnelle ou collective – relèvent de la compétence des communes. Ces dernières peuvent délivrer, au travers de leur guichet foncier, des certificats fonciers aux usagers qui en font la demande. Les certificats fonciers ont une valeur juridique quasiment égale à celle des titres.

Bien que l'achat ou la location de terres puisse être négocié auprès de particuliers titulaires de titres fonciers ou de certificats, les opérateurs à la recherche de grandes superficies convoitent plutôt des terrains relevant du domaine privé de l'Etat. Les demandes sont ainsi adressées au service des Domaines qui doit vérifier que le terrain visé relève effectivement du domaine privé de l'Etat et n'empiète pas sur une propriété privée titrée ou non :

- Pour les individus ou sociétés de droit malagasy, l'achat de terrains situés sur le domaine de l'État implique une étape préalable d'immatriculation au nom de l'acheteur.
- Pour les opérateurs étrangers, seul l'établissement d'un bail emphytéotique de 18 à 99 ans est possible. L'achat pourrait en théorie être réalisable pour des étrangers créant une société de droit malgache, en demandant une « autorisation d'acquisition foncière » auprès de l'EDBM ou en s'installant dans des zones d'investissement agricole (ZIA), mais dans la pratique, les opérateurs étrangers, même lorsqu'ils créent effectivement des sociétés de droit malgache, ne souhaitent pas forcément acheter des terres agricoles. De plus, comme les décrets d'application relatifs aux « autorisations d'acquisition foncière » et aux ZIA n'ont pas été promulgués, les investisseurs ne peuvent recourir à ces procédures. Par ailleurs, la location de terrains relevant du domaine de l'État implique une étape préalable d'immatriculation au nom de l'Etat.

Le parcours de l'investisseur est ainsi sensé être balisé par un passage obligé de l'investisseur auprès de ces trois institutions. Si aucune institution n'a de réelles compétences pour sélectionner les projets, celles-ci doivent veiller selon les textes à ce que : (i) l'opérateur soit enregistré et s'acquitte des impôts, (ii) les droits fonciers des populations (propriété privée non titrée, propriété privée titrée) soient respectés et ceux des investisseurs sécurisés, (iii) les impacts environnementaux néfastes du projet soient limités et (iv) les conditions sociales et économiques offertes aux riverains ou acteurs employés dans les projets respectent des normes minimales.

Du cadre légal aux pratiques sur le terrain

La réalité présente évidemment une certaine distance entre le cadre légal et les pratiques sur le terrain, ce qui peut s'expliquer par trois facteurs principaux :

- ° les grands investissements représentent un phénomène nouveau, ce à quoi les services publics, faiblement dotés en moyens matériels et humains, ne sont pas forcément préparés ;
- ° les textes régissant de façon directe ou indirecte l'investissement peuvent être plus ou moins bien maîtrisés et interprétés différemment par les agents de la fonction publique, les opérateurs et les citoyens ;
- ° si les étapes imposées par les législations sont généralement respectées (demande de terrains auprès des services de l'Etat et EIE), des faveurs, parfois accordées aux agents de l'administration, peuvent permettre, non seulement un traitement accéléré des dossiers, mais également l'allègement de certaines contraintes.

Un guichet unique qui peine à remplir ses fonctions

L'analyse des démarches des opérateurs et du rôle des institutions avec qui ils interagissent, révèle que les démarches des investisseurs sont loin d'être linéaires. Nombreux sont les aller-retour entre différents services de l'Etat et collectivités territoriales. L'EDBM, qui devait être le guichet unique aiguillant les investisseurs, peine à assurer son rôle. Les investisseurs ne mobilisent pas tous les services de l'EDBM et ce dernier, en rupture de financement, ne parvient pas à répondre systématiquement aux exigences des opérateurs. Enfin, si les maires des communes visées et les populations sont informés, ils le sont souvent en bout de chaîne et la consultation reste symbolique.

L'étude d'impact : des gardes fous pertinents, des modes de contrôle incertains

L'étude d'impact environnemental (EIE) imposée par l'ONE a été réalisée ou est en cours de réalisation par la quasi-totalité des opérateurs. Conditionnant l'accès au foncier, elle dresse les premiers garde-fous environnementaux et sociaux. Elle pourrait cependant être renforcée. En effet :

- ° Le manque de distinction claire entre le porteur de projet et l'entité en charge de l'EIE, ainsi que l'absence d'obligation de recourir aux services d'un organisme certifié pour la valider, questionne la validité et la qualité de celle-ci.

- ° N'incluant pas d'évaluation économique, l'EIE dans sa forme actuelle n'a pas vocation à servir de base pour sélectionner les projets.
- ° La réalisation de l'EIE impose aux opérateurs de consulter les populations et les autorités locales (chef de fokontany, maires, chef de région) des territoires concernés. Cette consultation a l'avantage de contribuer à la diffusion de l'information et à l'ouverture d'un débat au niveau local. Cependant, des interrogations demeurent sur la réelle représentativité des villageois assistant aux réunions et sur le niveau effectif de consultation. De plus, l'information n'est pas diffusée plus largement, ce qui prive la « société civile » d'une véritable connaissance et a fortiori d'un droit de regard sur les processus en cours.
- ° Les engagements de l'opérateur, formalisés dans le cahier des charges réalisé à l'issue de l'étude et les consultations sur le terrain, sont souvent plus développés et quantifiés sur le plan environnemental que sur le plan social. Le flou sur les obligations sociales et économiques rend difficiles les conditions de suivi et de contrôle du cahier des charges, voire de sanction. De plus, des interrogations persistent sur les moyens effectifs dont disposent les autorités concernées (cellule environnementale des services régionaux et nationaux des ministères) pour réaliser le contrôle de façon effective et coordonnée.
- ° Le fait qu'un opérateur n'ait pas réalisé d'EIE questionne sur la capacité de l'ONE et des autorités judiciaires compétentes à contraindre les investisseurs à respecter la loi.

Une sécurisation des droits fonciers des populations et des investisseurs à améliorer

Madagascar présentait en 2008 une situation paradoxale. Le gouvernement prônait, d'une part, la sécurisation des droits fonciers des populations locales grâce à la mise en œuvre de nouvelles lois foncières et proposait, d'autre part, l'accueil d'investisseurs étrangers en acceptant de leur céder d'immenses superficies. À une volonté de sécurisation des droits des paysans « par le bas », se superposait une volonté d'imposer le développement de très importantes firmes agricoles « par le haut ». Les autorités actuelles n'ont pas jusqu'alors redéfini leur position vis-à-vis des questions d'attribution foncière et n'ont pas signé de contrats dans le secteur agricole (des contrats d'exploitation ont par contre été récemment accordés à des opérateurs étrangers dans le secteur minier).

Les demandes d'acquisition ou de bail portent majoritairement sur des terres présumées sans occupants relevant a priori du domaine de l'Etat. Afin de ne pas nier les droits des propriétaires et des usagers, une commission de reconnaissance domaniale doit vérifier que les superficies repérées sont effectivement non occupées. Conformément aux lois, les terres relevant de la propriété privée titrée (formalisées par un titre) ou non titrée (formalisées ou non par un certificat) doivent être retirées de la superficie visée par le demandeur (acheteur ou bailleur). Les premières études de cas révèlent que :

- ° La réalisation des enquêtes de terrain par la commission domaniale n'est pas aisée du fait de problèmes techniques (absence de plan d'occupation des sols à jour, ampleur des parcelles). Elle peut de plus être biaisée par des pratiques de corruption.
- ° Les revendications des populations locales dépendent du type de terrain. Claires et marquées pour sécuriser les parcelles cultivées, voire boisées, elles sont moins nettes pour les pâturages (dans les zones enquêtées, les usagers ne disposaient pas de certificats). Dans de nombreux projets, les pâtures font l'objet de négociations avec les opérateurs, les populations acceptant que ces terres soient utilisées par l'opérateur à condition que ce dernier aménage de nouveaux pâturages ou produise des cultures fourragères sur les terres qu'il occupera. Les revendications sociales sont de plus atténuées par les emplois créés ou les promesses d'emplois faites par les opérateurs.
- ° En cas d'opposition au niveau local, la résolution du litige risque de se faire au niveau des services de l'Etat, sans les populations concernées et sous l'influence de fortes pressions politiques.
- ° S'il n'y a pas de négociation ou si la négociation est négligée, les réactions des populations rurales peuvent être vives, et peuvent se manifester par exemple par des incendies de plantations – plusieurs cas ont été signalés.

Certains investisseurs perçoivent les démarches d'accès au foncier comme longues et complexes, notamment en raison du manque d'informations sur l'ordre et la nature des documents à fournir. D'autres sont parvenus à faire avancer leur demande rapidement en investissant une énergie considérable pour suivre leurs dossiers et certains ont dû s'acquitter de frais hors procédure pour accélérer le traitement de leur dossier. Le faible prix des redevances locatives (moins d'un euro par hectare), attractif pour les opérateurs, masque souvent le coût réel total pour préparer le contrat, le négocier avec les populations, les collectivités territoriales et les services techniques et s'assurer de son avancée.

Le contrat d'achat ou de bail garantit normalement les droits de l'acquéreur ou du bailleur. Concernant le contrat de bail, de nombreuses clauses spécifient les droits et devoirs accordés au bailleur, à l'Etat, et les conditions pouvant induire la résiliation du contrat (non réalisation des travaux prévus, défaut de paiement du loyer). Cependant, le risque de rupture opportuniste du contrat de bail par l'Etat et d'éviction du bailleur n'est pas nul dans le contexte actuel. Dans le secteur agricole, certains cas emblématiques de baux ayant fait l'objet d'une rupture par l'administration ont déjà eu lieu.

Points de débat et de réflexion relatifs à l'accueil des grands investisseurs

Madagascar doit faire des choix parmi les modèles de développement qui se présentent.

Deux modèles semblent aujourd'hui s'opposer. L'un repose sur la venue d'investissements privés nationaux et étrangers pour créer des activités agro-industrielles en partie tournées vers l'exportation dont on espère des effets sur l'aménagement du territoire susceptibles de favoriser la croissance économique. L'autre se base sur la promotion de l'agriculture familiale et vise à renforcer la sécurité alimentaire par la

protection des droits existants et un ensemble d'actions publiques de soutien des exploitations agricoles.

La réalité montre que ces deux modèles coexistent et, dans l'immédiat, l'un ne va pas disparaître au profit de l'autre. Aussi, les débats et réflexions doivent éviter une controverse bipolaire et forcément réductrice (« pour ou contre tel modèle »), ce qui renvoie à des discours teintés d'idéologies, et doivent au contraire apporter des éléments pour une politique de développement rural qui pourrait combiner les deux modèles. Notons d'ailleurs que de telles combinaisons existent déjà et mériteraient d'être mieux connues.

L'enjeu est de mettre en relief les intérêts réciproques des investisseurs et des exploitants familiaux et de prévoir les principes et le cadre institutionnel de l'investissement agro-industriel à Madagascar. Cette étude, par ses premières observations, nous permet de proposer quelques pistes pour l'avenir.

La mise en place d'un cadre cohérent pour l'investissement agro-industriel suppose de veiller à plusieurs points :

- rendre transparente et publique l'information sur les projets d'investissement ;
- poursuivre les réflexions sur la viabilisation institutionnelle, technique et financière du guichet unique d'accueil des investisseurs, avant toute mise en place d'un cadre unique d'accueil et de régulation de l'investissement dans le secteur agricole.

Pour l'accès au foncier et la négociation du contrat de bail, il sera nécessaire de questionner la possibilité de :

- rendre obligatoire la consultation de la population locale, non seulement lors de l'étude d'impact environnemental, mais également avant d'entamer les démarches d'accès au foncier ;
- envisager la validation de cette consultation par un organisme tiers ;
- veiller au respect des droits fonciers existants :
 - en ouvrant la commission d'enquête domaniale à un nombre élargi d'acteurs : représentants choisis par les villageois, membres du guichet foncier, expert témoin veillant au bon déroulement de la démarche ;
 - en publiant largement les résultats de l'enquête ;
 - en donnant la possibilité aux usagers ou aux propriétaires de solliciter l'aide d'un conseiller juridique, financé par un fonds alimenté par les investisseurs ;
- de clarifier le nombre et la nature des documents à fournir, ainsi que les étapes à suivre.

Concernant l'étude d'impact environnemental, des solutions sont à proposer pour :

- renforcer les dimensions économiques et sociales de ces études d'impact,
- améliorer le processus d'élaboration du cahier des charges ainsi que son contenu en rendant plus explicites les engagements des opérateurs,

- ° contrôler de façon coordonnée les engagements des opérateurs mentionnés dans les cahiers des charges.

Enfin, afin d'alimenter les débats entre les acteurs et d'appuyer les nouvelles orientations des politiques foncière et agricole, il semble important de s'interroger sur la mise en place d'un dispositif national d'analyse et de suivi des projets, qui étudiera les impacts réels.

Conclusion

Cet état des lieux des implantations agro-industrielles, et des dynamiques d'appropriation foncière qui en découlent, permet de dégager une première série d'enseignements.

L'implantation d'agro-industries et les cessions de terres sont un enjeu national de tout premier ordre tant en termes économiques que de paix sociale. Cette thématique mérite une attention toute particulière et les plus hautes institutions de l'État doivent s'en saisir pour définir, en concertation avec les acteurs dans le cadre de débats nationaux, des orientations de politiques multisectorielles de développement favorables à l'investissement, tout en garantissant une protection des droits et des intérêts des populations concernées. Une mise en cohérence des textes et des cadres juridiques, ainsi qu'une articulation institutionnelle, apparaissent comme des priorités pour assurer un partage équitable des avantages entre les communautés, les communes, l'administration étatique et les investisseurs.

L'opacité ne paie pas. Il va de l'intérêt des investisseurs d'engager de véritables négociations transparentes avec les populations concernées; la confidentialité en la matière peut conduire à la faillite des projets avant même leur démarrage.

Le mouvement annoncé d'appropriations foncières ne s'est pas produit. Moins de 1 % des terrains repérés de 2005 à 2009 par les 52 projets agro-industriels recensés par cette étude sont aujourd'hui cultivés ! La crise politique que traverse Madagascar est l'un des principaux facteurs explicatifs de l'abandon de nombreux projets, notamment en raison d'évaluations du risque par les banques peu favorables au financement de projets agro-industriels. La puissance médiatique de la contestation sociale est un autre élément tout aussi déterminant. Toute entreprise qui entend limiter les risques sur sa réputation devra dorénavant, au moment d'engager de nouveaux projets d'investissement, tenir compte de la réactivité de la « société civile », de l'efficacité de ses relais internationaux et des facilités de communication offertes par internet. La mondialisation des stratégies de contrôle de la terre s'accompagne d'une mondialisation de la contestation.

La « terre cultivable », vierge de droits et infiniment disponible? Certaines statistiques annoncent 95 % de terres arables encore non exploitées. Sur le terrain, la réalité semble d'une toute autre nature et les terres « cultivables non cultivées » se cherchent, à tel point que les investisseurs se trouvent parfois en compétition pour obtenir les mêmes terrains. Au cours de prochains débats, il conviendra de revisiter la notion de « terres cultivables », en rappelant que les campagnes malgaches sont rarement vides de droits.

Des stratégies pour renforcer le droit des communautés locales – les rôles de l'État, des ONG et de la société civile apparaissent encore très faibles, voire absents, dans la protection et dans le renforcement des capacités de négociation des communautés. L'accès aux informations fait nettement défaut au niveau des populations, qui ne disposent pas d'assistance juridique dans la négociation des contrats de travail, dans l'établissement des contrats d'affermage ou dans la protection de leurs espaces vitaux (ressources en eau, pâturage, exploitations familiales, zones de prélèvement, etc.). Des leçons, concernant des contrats plus équitables et qui permettent parfois d'inclure les populations concernées dans la prise de décision, peuvent être tirées d'autres pays africains.

Cette étude est à considérer comme la première étape d'un processus plus long, nécessaire à la conception d'un cadre d'accueil des investissements agro-industriels, ce cadre étant un des éléments d'une politique de développement rural favorisant des investissements soucieux d'intégrer l'agriculture familiale.

Les prochaines étapes proposées à la suite de cette étude pourraient s'organiser autour d'un processus en trois temps :

- i. information sur les stratégies d'implantations agro-industrielles et conception d'un cadre stratégique d'accueil des investissements
- ii. mise en débat et définition d'orientations
- iii. définition concertée du cadre stratégique

Il s'agit :

- De procéder à une clarification institutionnelle pour déterminer des compétences rassemblées dans un dispositif de réflexion et de conception d'un futur cadre de régulation des investissements agro-industriels. La Plateforme agrocarburant durable, l'Observatoire du foncier, l'EDBM, l'ONE et les ministères concernés pourraient être mobilisés pour constituer cette capacité nationale.
- De continuer à rassembler de l'information sur les processus actuels d'appropriation de terres à grande échelle et d'implantations d'agro-industries, de repérer des modèles malgaches d'agro-industries qui ont permis la structuration de filières agricoles et l'intégration de l'agriculture familiale.
- De proposer des pistes pour établir les principes de base d'un cadre stratégique d'accueil des investissements.
- De provoquer un débat national sur les orientations de politique de développement rural, et partant, de politique foncière, de protection des droits existants et d'ouverture aux capitaux internationaux. Et d'ouvrir ce débat non seulement aux techniciens des secteurs concernés, mais également aux différentes représentations de la société civile, pour compléter ou réviser la politique nationale de développement rural.

Introduction

L'opinion publique nationale et internationale n'a retenu des projets d'appropriation foncière à Madagascar que celui de Daewoo Logistics et, à un degré moindre, celui de Varun International, sans toujours en connaître les tenants et les aboutissants. Ces deux projets ne sont-ils pas les deux arbres qui cachent une forêt d'initiatives très diverses ? Difficile de répondre à cette question dans la mesure où aucune institution, qu'elle soit publique ou privée, ne dispose d'information et d'une vision d'ensemble sur l'ampleur et les modalités d'attribution des terres à des agro-industries.

Avec l'appui de l'ILC, l'Observatoire du foncier, le Programme national foncier de Madagascar et le CIRAD ont essayé de remédier à ce manque de données en conduisant une étude visant à :

- comprendre les détails des projets de Daewoo Logistics et de Varun International, aujourd'hui abandonnés ;
- dresser un état de lieux des projets d'investissement dans le foncier, en différenciant les projets annoncés des projets réellement en cours ;
- cerner les stratégies des opérateurs en termes fonciers et préciser l'état d'avancement de leur dossier de demande d'accès à des terrains ;
- présenter le cadre légal censé réguler ces investissements ;
- analyser les pratiques des opérateurs pour accéder au foncier, ainsi que les modes de régulation, formels et informels, de ces investissements au niveau local et national ;
- relever les principales questions à instruire dans le cadre d'un débat sur l'accueil de ces investissements et sur les dispositifs institutionnels à renforcer pour améliorer la transparence de ces projets d'acquisition foncière, clarifier les procédures à suivre pour les investisseurs et limiter les impacts sociaux, économiques et environnementaux négatifs.

La présente étude a donc pour ambition de produire de l'information sur les processus en cours d'implantations d'agro-industries, afin d'en tirer des leçons susceptibles d'appuyer les autorités publiques malgaches dans la conception d'un cadre d'accueil des investissements, concerté et transparent.

L'étude porte sur les projets d'investissements dans le secteur agricole visant la production de denrées alimentaires, d'agrocarburants ou de bois. Elle se focalise sur les projets portés par des opérateurs privés, étrangers ou malgaches, qui prévoient des schémas de production en régie sur plus de 1 000 hectares, ou en contractualisation avec les agriculteurs locaux (contractualisation de l'accès à la terre ou de la production). Elle ne s'intéresse qu'aux projets annoncés depuis 2005. Les entreprises agricoles ou agroalimentaires

taires, basées sur une production en régie ou contractuelle, existant depuis plus de cinq ans, ne sont pas étudiées.

D'un point de vue méthodologique, les données fournies par les articles et les études sur les appropriations foncières à grande échelle (Üllenberg 2008ⁱ & 2010ⁱⁱ) ont été valorisées et complétées par de nombreux entretiens avec des agents des institutions publiques compétentes, des collectivités territoriales, avec des opérateurs privés, des populations et des personnes ressources. Les entretiens ont été conduits à Antananarivo, la capitale, et dans deux régions convoitées par les investissements (Boeny, Sofia). Un effort conséquent a été fourni pour croiser les informations et les observations de terrain, afin que la vision des processus en cours soit la plus complète – sans prétendre à l'exhaustivité – et la plus fidèle.

1 Daewoo et Varun, des stratégies « perdant-perdant » d'implantations agro-industrielles

En novembre 2008, Madagascar est propulsé à la une de l'actualité internationale suite aux informations publiées par le Financial Times (Blas 2008)ⁱⁱⁱ : la société sud-coréenne, Daewoo Logistics, serait en pourparlers avec le gouvernement malgache pour disposer de 1 300 000 hectares de terres cultivables dans quatre régions côtières. Ce projet de grande ampleur est immédiatement dénoncé par les mouvements d'opposition au régime du président Ravalomanana, accusé de brader le patrimoine national à des étrangers. Cette accusation se renforce avec la révélation par le journal Le Monde (Hervieu 2009)^{iv} d'un autre projet agro-industriel mené par la société indienne Varun International dans la région de la Sofia sur plus de 200 000 hectares. La contestation est en partie orchestrée par des relais internationaux, qui mobilisent l'opinion publique des pays occidentaux. A Madagascar, elle s'ajoute aux revendications nationales, et contribue à la chute du gouvernement en mars 2009. Ces deux projets agroalimentaires sont aujourd'hui suspendus et leurs principaux promoteurs ont quitté le pays.

Objectifs et contenus des projets Daewoo et Varun

Le projet de ces entreprises de pays émergents est la production de biens agricoles pour l'exportation. Daewoo envisage de produire 500 000 tonnes d'huile de palme dans les régions de l'Est et 4 000 000 de tonnes de maïs dans la partie occidentale de l'île, dont l'essentiel doit être exporté vers le marché coréen. Varun International prévoit d'aménager treize périmètres irrigués en deux ans, afin de produire 2 800 000 tonnes de paddy¹ et 400 000 tonnes de maïs par an dès la quatrième année. 20 % du riz et 50 % du maïs doivent être exportés. Varun International espère une augmentation spectaculaire des rendements de paddy, jusqu'à 10-12 tonnes par hectare², grâce à la mécanisation et à une intensification systématique. Le retour sur investissement est escompté dès la troisième année.

Des investissements considérables sont annoncés : Daewoo envisage de mobiliser près de 6 milliards de dollars sur vingt-cinq ans et Varun déclare un investissement initial de 1,170 milliard de dollars sur trois ans. La liste des infrastructures à la charge de Daewoo est impressionnante : 1 170 écoles, 170 cliniques, 250 marchés, 120 églises, 60 stations électriques, 8 aéroports, 30 usines et silos, 8 ports... Varun n'est pas en reste : des projets de construction de cases de santé, d'écoles, de réseaux d'électricité et d'eau potable sont annoncés mais non quantifiés. La création de nombreux emplois – 1 500 pour Varun International et 70 000 pour Daewoo – est annoncée, tout comme des projets plus ou moins détaillés de villes nouvelles.

Ces projets de très grande ampleur se présentaient comme autant de leviers de la lutte contre la pauvreté. Or, leur implantation nécessitait forcément de dégager de grandes superficies en partie récupérées sur des terrains déjà objets de droits, sinon de mises en culture.

¹ Ce qui équivaut à la moitié de la production annuelle nationale de paddy !

² Le rendement moyen du paddy à Madagascar ne dépasse pas 2,5 tonnes / hectare.

Processus d'implantation, négociations foncières et contrats agraires

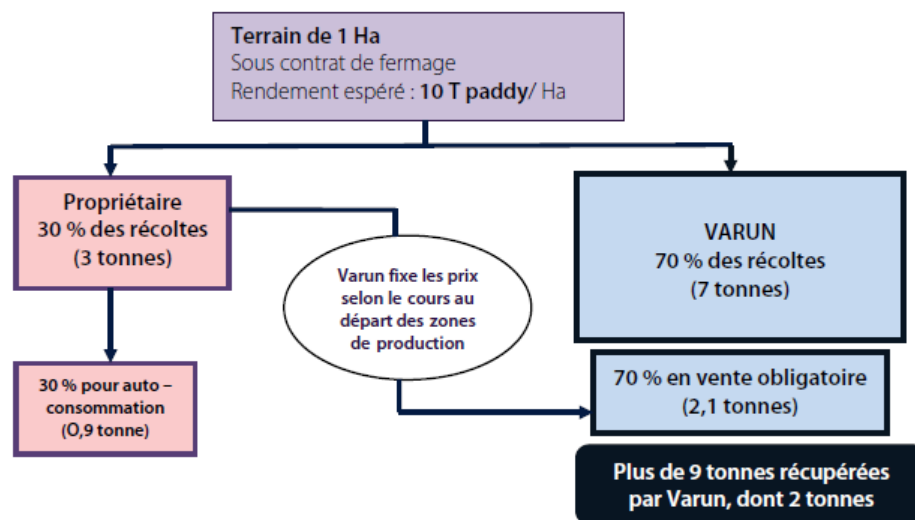
Les deux entreprises ont suivi des parcours similaires pour s'implanter. Étant engagées dans le secteur minier à Madagascar, elles ont souhaité étendre leurs activités à l'agriculture. Elles ont mené des négociations au plus haut niveau de l'État pour obtenir les terres nécessaires à leurs projets de grande culture mécanisée. Les négociations se sont enchaînées, d'abord avec la Présidence, puis avec les ministères et les régions concernées, enfin avec des « responsables » de la population locale, dont la représentativité, le plus souvent par le biais de sous-traitants, était fortement sujette à caution.

Le cas de Varun est révélateur. Sur les terres occupées, les modalités prévues d'agriculture sous contrat (*contract farming*) ont fait l'objet d'accords dont la mise en œuvre aurait été délicate. Ces contrats n'étaient pas passés avec chaque agriculteur ayant-droits, mais avec les 13 associations, formées pour l'occasion et censées être représentées par leur président. Ces responsables se disaient être habilités à « louer de la terre à Varun pour des cultures » sur 171 000 hectares. Ils s'étaient engagés non seulement en leur nom sur leurs propres terrains, mais également au nom et pour les terrains de leurs descendants et des « propriétaires de plein droit » membres de l'association, et ce pour des locations d'une durée de 50 ans !³ Or l'espérance de vie à Madagascar reste inférieure à 60 ans, ce qui assimile ces contrats de production à des cessions de terre à vie.

Les contrats prévoyaient que les treize associations autorisent Varun à occuper les terres et à réaliser tous les travaux agricoles, que les terres concédées ne feraient l'objet d'aucune revendication et d'aucun conflit et que Varun aurait toute latitude pour vendre la production. Ils soumettaient les détenteurs des terrains à une clause de confidentialité et les engageaient à ne pas interférer dans les travaux agricoles que devait conduire Varun. La répartition de la production envisagée était inique : 70 % à Varun et des 30 % revenant aux détenteurs des terrains, 70 % devaient obligatoirement être vendus à Varun, au cours fixé par l'entreprise.

³ Source : Contract farming between Varun Agriculture Sarl and each association of 13 different plains. Antsohihy, 26/01/2009, 8 p.

Figure 1: Les modalités du contrat envisagées par Varun



Les contrats de fermage envisagés risquaient de provoquer davantage de pauvreté et d'exclusion, tandis que les retombées attendues semblaient limitées à des effets d'annonce. Selon les termes des contrats, même avec un rendement illusoire de 10 tonnes de paddy par hectare, une famille paysanne, composée de 5 personnes et disposant de 1 hectare, aurait perçu une rente annuelle de 3 tonnes de paddy dont 900 kilos en nature, soit 585 kilos de riz blanc. Consommant environ 700 kilos de riz blanc par an, elle aurait dû acheter du riz, sur un marché contrôlé par Varun.

Se posait également la question de l'activité de ces familles paysannes converties de gré ou de force en rentiers et désormais sans terre, d'autant que les travaux agricoles auraient dû être réalisés par des ouvriers malgaches recrutés par Varun. Auraient-elles pu conserver une activité agricole si Varun avait disposé des terres pendant un demi-siècle ? Auraient-elles dû migrer vers de nouvelles terres à conquérir, probablement en défrichant les dernières réserves foncières que sont les reliques forestières ? Auraient-elles dû se déplacer, sans aucune qualification, vers des villes dont les maigres secteurs de l'industrie et les services sont peu généreux en emplois ? Dans la précipitation du montage du projet, ces questions fondamentales n'ont pas été abordées et les conclusions des concertations sur le développement rural de la région de la Sofia ont été ignorées. Quant à la « hausse de revenus des paysans » annoncée par Varun, elle semblait pour le moins discutable.

La crise politique a mis un terme à ce projet. Le lendemain de la signature des *contract farming*, le 27 janvier 2009, des émeutes éclatent à Antananarivo ; elles marquent le début de la transition politique. Le projet ne connaîtra pas de suite. Plusieurs déclarations gouvernementales confirment la décision de suspendre tout projet d'acquisition foncière, même si aucune disposition légale n'est venue depuis formaliser ces intentions.

Les échecs des projets de Varun et surtout celui de Daewoo ont été largement utilisés par la contestation politique de 2008-09 (Teyssier et al. 2010⁴). L'idée d'une cession du *tanindrazana*, de la « terre des ancêtres », à des entreprises étrangères de surcroît, a provoqué une onde de choc dans l'opinion publique nationale. La dénonciation de ces projets de cession de terres a en fait été orchestrée par peu de gens : des informations sont remontées des régions concernées par les travaux de prospection de Daewoo et elles ont ensuite été très largement diffusées à partir de janvier 2009 sur internet puis reprises par la plupart des médias internationaux. La diaspora malgache, notamment le Collectif de Défense des Terres Malgaches⁴ créé à cette occasion, en lien avec la veille organisée par différentes organisations militantes sur les phénomènes d'appropriations foncières⁵, a joué un rôle prépondérant dans la médiatisation de la contestation. Ce buzz médiatique est ensuite revenu sur Madagascar et les forces d'opposition se sont emparées de ce sujet d'une sensibilité aiguë, susceptible de lever les foules.

Quels enseignements ?

Les expériences de Daewoo et de Varun présentent les ingrédients d'une implantation agro-industrielle condamnée à l'échec. Ces éléments d'une stratégie « perdant-perdant » peuvent se résumer en trois points.

Une approche descendante

Dans les deux cas, le temps passé aux négociations avec les autorités centrales est nettement plus important que les délais accordés aux discussions avec les populations. Varun a mis plus d'un an pour aboutir à des conventions avec l'État malgache et la région de la Sofia, mais n'a envisagé qu'une mission de 15 jours, confiée à un bureau d'études, pour négocier des *contract farming* avec treize organisations paysannes de circonstance. Daewoo a passé avec l'État malgache un contrat de prospection en juillet 2008, contenant des clauses spécifiques de confidentialité, afin de réaliser les repérages de terrain dans la plus grande discrétion.

Un manque d'intérêt pour les négociations foncières locales

Des intermédiaires, de compétence variable, ont été recrutés pour négocier les *contract farming* avec les producteurs. Daewoo a recruté des brigades topographiques chargées de repérer des terrains, sans prévoir de véritable concertation avec les populations. Varun a engagé un sous-traitant pendant quinze jours pour créer treize organisations paysannes et pour faire signer à leurs représentants des contrats avec les autres exploitations

⁴ <http://terresmalgaches.info/>. Ce collectif a lancé une pétition dès janvier 2009 contre « l'affaire Daewoo ».

⁵ Parmi les plus connus : <http://farmlandgrab.org/>, <http://www.grain.org/>, <http://www.viacampesina.org/fr/>.

familiales sur une superficie totale de 171 000 hectares, ce qui atteste du peu de considération accordée aux populations locales. Demander à treize nouveaux leaders d'organisations paysannes de s'engager à céder des terres durant cinquante ans au nom des autres villageois et de leurs enfants était un projet d'une grande ingénuité. Même avec l'appui des plus hautes autorités, il est clairement apparu que l'implantation d'un tel projet ne pouvait réussir.

Des contrats agraires iniques

Les termes des contrats agraires proposés par Varun étaient peu équitables et auraient probablement généré de la pauvreté. Comme cela a pu s'observer dans d'autres régions rurales, des contestations sociales se seraient manifestées de différente manière : occupations de terres, incendies de cultures, etc.

La faisabilité des deux projets était donc pour le moins incertaine, à moins d'une forte coercition exercée sur les populations. Toutes les parties prenantes – pouvoirs publics, investisseurs, autorités locales... – ont perdu beaucoup d'énergie et d'argent dans le montage de ces opérations improbables qui vont durablement traumatiser les habitants de ces campagnes malgaches.

Qu'en est-il des autres investissements agro-industriels et des autres tentatives d'appropriation foncière ?

2 Des projets d'investissement agricole variés

Plus de 50 projets annoncés, 30 % arrêtés et 25 % en cours

Outre les cas médiatisés de Daewoo et Varun, Madagascar a été visé par de nombreux projets d'investissement (Üllenberg 2010). Depuis 2005 et sans prétention d'exhaustivité, 52 projets agricoles portés par des investisseurs étrangers et malgaches ont été annoncés, mais seuls 13 sont encore en cours (Tableau 1).

Sur l'ensemble des projets annoncés, 30 % ont avorté ou ont stoppé leur activité

Les raisons de l'abandon sont multiples.

La première est associée aux réactions sociales et politiques d'opposition provoquées par le projet Daewoo. Les manifestations à l'encontre de ce projet, peu transparent et d'une ampleur telle que les droits des populations locales risquaient fort d'être bafoués, ont conduit à son arrêt (Teyssier et al. 2010). Devant cette mobilisation et le positionnement retenu par la nouvelle autorité politique, certains investisseurs et, en amont, leurs financeurs, ont jugé le climat politique et social du pays peu propice à l'investissement et ont renoncé à leur projet. Leurs doutes portaient en particulier sur les possibilités d'accéder au foncier et de sécuriser leur investissement.

D'autres investisseurs ont revu leur projet en raison de problèmes de financement liés à la crise financière mondiale ou de rentabilité économique non assurée dans un contexte de fortes fluctuations des cours mondiaux (denrées alimentaires, pétrole).

Enfin, quelques projets ont été abandonnés en raison de leur fragilité technique ou managériale. Le projet de Varun s'est arrêté en grande partie parce que l'ingénierie sociale était insuffisante. Les contrats d'accès au foncier, aux clauses peu réalistes, ont été signés à la hâte avec treize personnes désignées par des intermédiaires, censées représenter des milliers de paysans (Teyssier et al. 2010).

25 % seulement sont en cours

Ils ne sont que dans une phase initiale de développement et, pour la plupart, dans des démarches pour accéder au foncier.

30 % sont en préparation

Malgré l'abandon de nombreux projets, la dynamique d'investissement dans le secteur agricole n'est donc pas totalement interrompue. Mais elle change de nature : les investisseurs sont principalement des ressortissants malgaches qui visent des projets à plus petite échelle (11 des 16 projets en préparation). Les investisseurs étrangers attendent une stabilisation politique pour reprendre activement leur projet.

Enfin, peu d'information est disponible sur les 15 % restant. Aucune indication ne peut donc être tirée sur leur futur : maintien ou non de l'investissement ? Quel niveau d'avancement ?

Tableau 1: Nombre et état d'avancement des projets d'investissement agricole par secteur

Secteur	Annoncés	En cours	Arrêtés	En préparation	Sans info
Agroalimentaire	10	2	5	1	2
Agrocarburant					
Canne à sucre	14	1	2	9	2
Jatropha	20	8	4	5	3
Palmier	2	0	2	0	
Forestier	5	1	2	0	2
Autre	1	1	0	0	
TOTAL	52	13	15	15	9

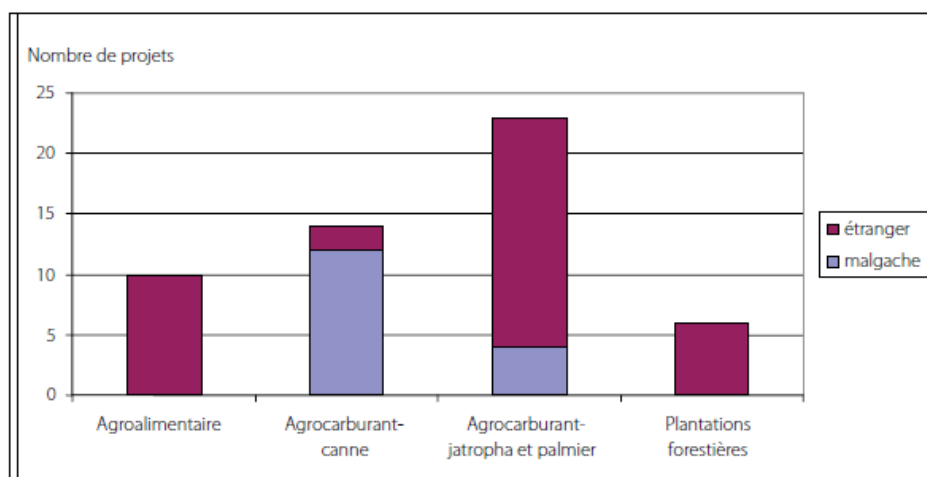
Une majorité de projets tournés vers la production d'agrocarburants

Sur l'ensemble des annonces recensées depuis 2005, trois secteurs principaux sont visés :

- la production de denrées alimentaires (céréales, cultures maraîchères, viande bovine) ;
- la production d'agrocarburants à partir de jatropha, de la canne à sucre et, plus ponctuellement, du palmier ;
- le développement de plantations forestières industrielles pour produire de la résine ou du bois d'œuvre, ou pour reboiser avec l'objectif de séquestrer du carbone.

À l'heure actuelle, les projets en cours sont principalement orientés vers la production d'agrocarburants et, en particulier, à partir de jatropha. À Madagascar, le moteur de l'investissement n'est pas la sécurisation des approvisionnements en denrées alimentaires, comme les médias l'ont annoncé en se fondant sur les projets portés par des investisseurs asiatiques. Le motif principal des investisseurs est de dégager des profits, en produisant des agrocarburants.

Figure 2: Projets annoncés et projets en cours, selon l'objectif de production prévu



Superficies convoitées / superficies exploitées : le grand écart !

Sur la base des annonces, près de 3 millions d'hectares de terre étaient convoités pour développer des cultures annuelles ou pérennes (et pour un projet d'élevage sur 200 000 hectares) (Üllenberg 2010), en majorité pour la production de denrées alimentaires (Carte 2, Figure 3).

Les superficies réellement ciblées par les projets en cours ne représentent plus que 150 000 hectares, soit 20 fois moins qu'annoncé initialement (Carte 1), et la plupart sont destinées à produire du jatropha.

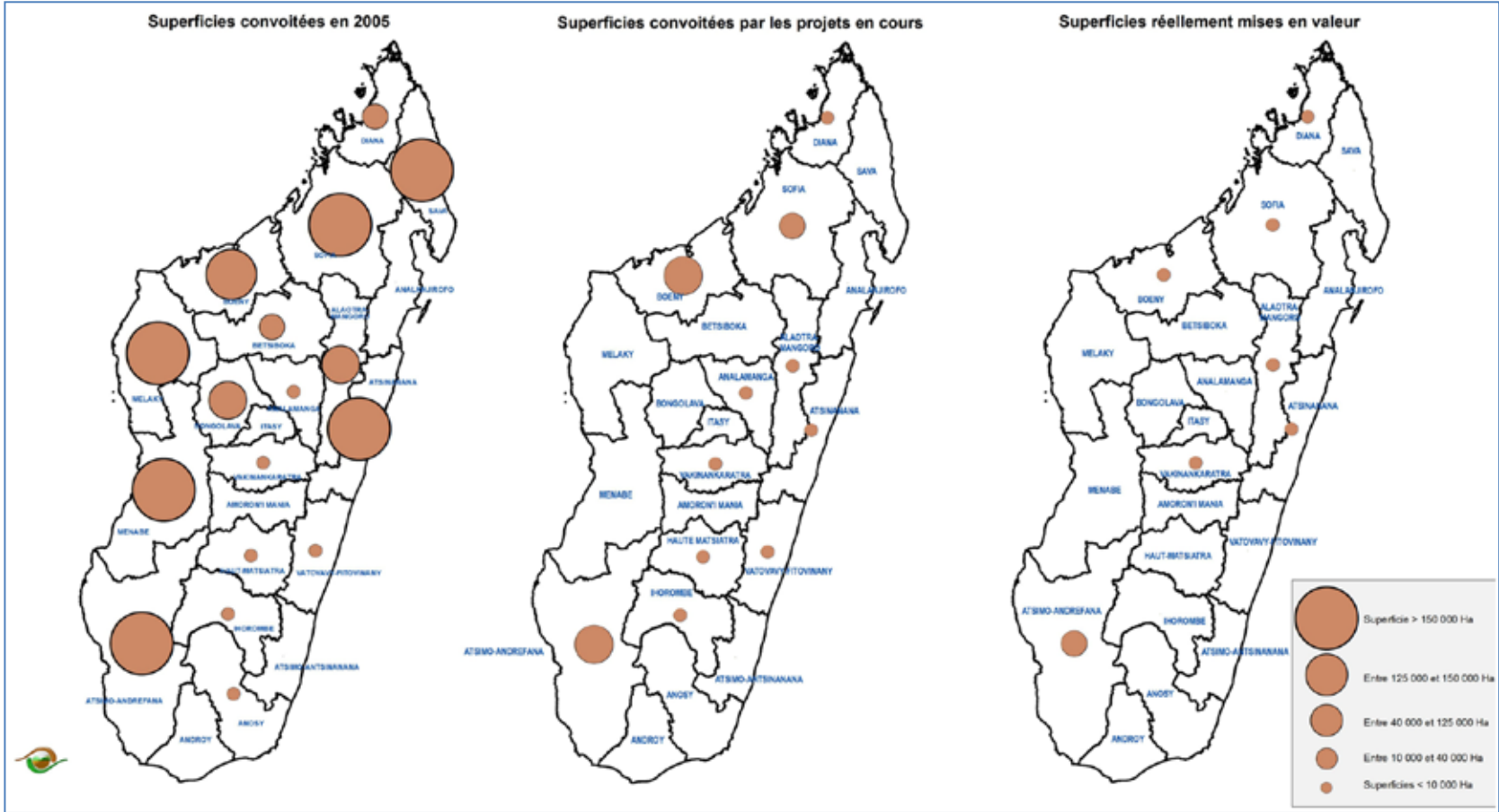
En raison de la qualité du sol, de la pluviométrie favorable aux cultures, de la présence de vastes superficies relativement planes, et surtout de la proximité de la mer pour évacuer les produits, les terres des régions côtières sont les plus demandées par les investisseurs. Depuis 2005, les sollicitations les plus nombreuses concernent les régions du Boeny, de la Sofia, du Melaky, du Menabe, d'Atsinanana, de la SAVA et d'Atsimo-Andrefana.

Les superficies convoitées – 3 millions d'hectares en tout, dont 1,3 million d'hectares pour Daewoo – contrastent avec les 2 millions d'hectares cultivés par les 2,5 millions d'exploitations familiales. Bien que les estimations varient selon les institutions et les méthodologies – 8 millions de terres arables selon le Ministère de l'Agriculture (2008) et 15 à 20 millions d'hectares selon la FAO (Food and Agriculture Organization) (2007) –, les terres convoitées représentent 37 % des réserves en terres arables dans le premier cas, et 15 % dans le second.

Ces données expliquent que le gouvernement se soit saisi du dossier et que certaines associations se soient impliquées dans le débat sur l'investissement privé dans le secteur agricole. Le fait que « seuls » 150 000 hectares soient actuellement convoités apaise un peu les débats relatifs aux risques d'appropriation foncière par l'agrobusiness, mais ne les clôt pas pour autant. Viser une telle proportion des réserves en terres arables, en l'espace de cinq ans, soulève un débat sur l'aménagement du territoire et sur la conciliation de l'agriculture familiale avec l'agrobusiness.

Madagascar devrait mettre à profit la période actuelle de moindre sollicitation de la part des investisseurs (ou de pause dans l'acquisition de terres ?) pour engager une réflexion approfondie sur la position à adopter face à l'investissement, et sur les modalités à mettre en place pour l'orienter : occupation de l'espace, production (cultures, modes d'organisation de la production, marchés visés). Par ailleurs, la notion de terres arables doit être discutée au regard des pratiques et des réalités du contexte malgache (cf. infra).

Carte 1: Superficies convoitées annoncées, impliquées et mises en valeur par région



Carte 2: Répartition des superficies initialement convoitées par type de culture

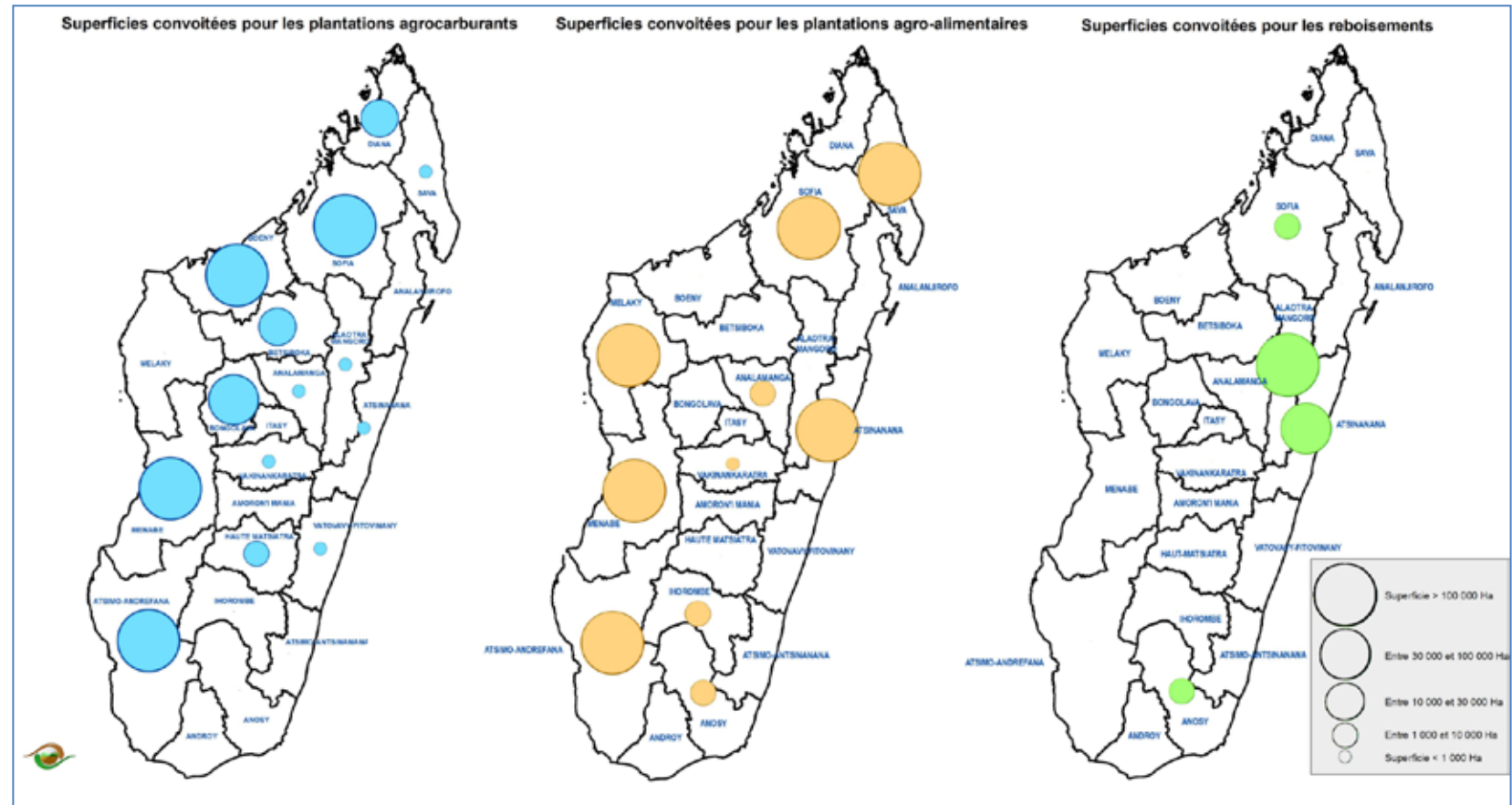
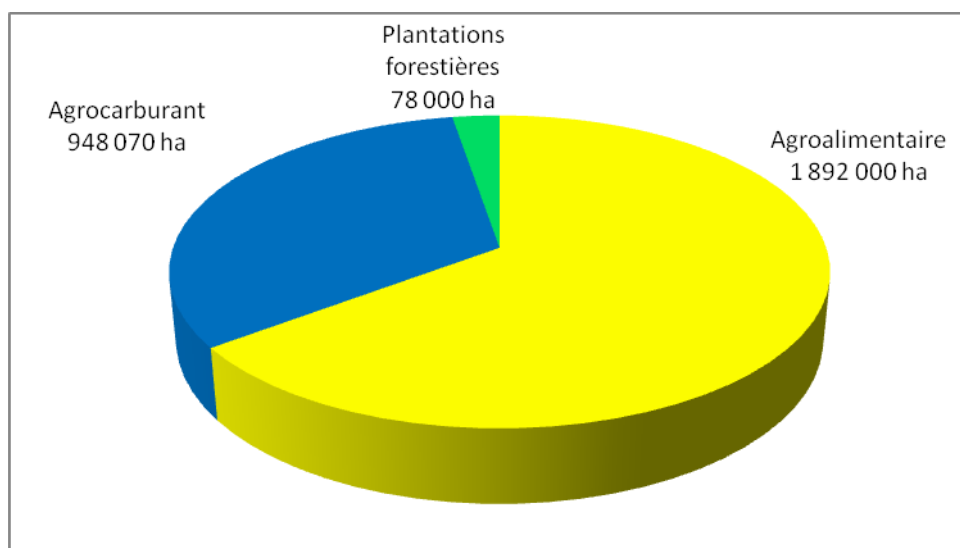
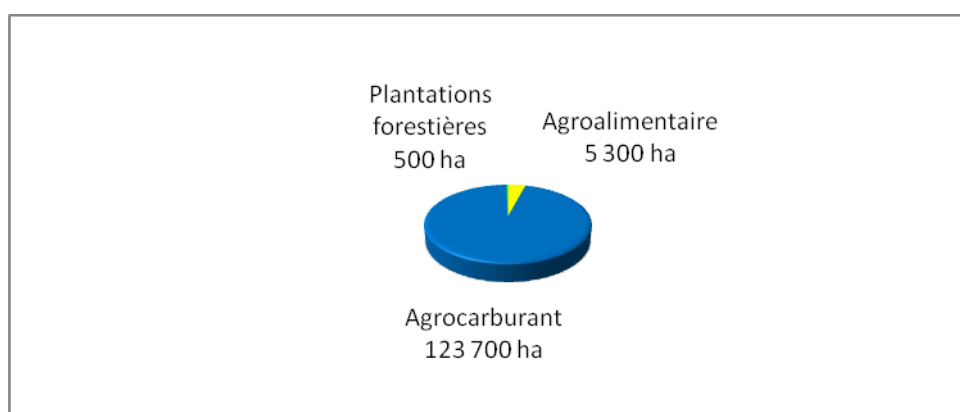


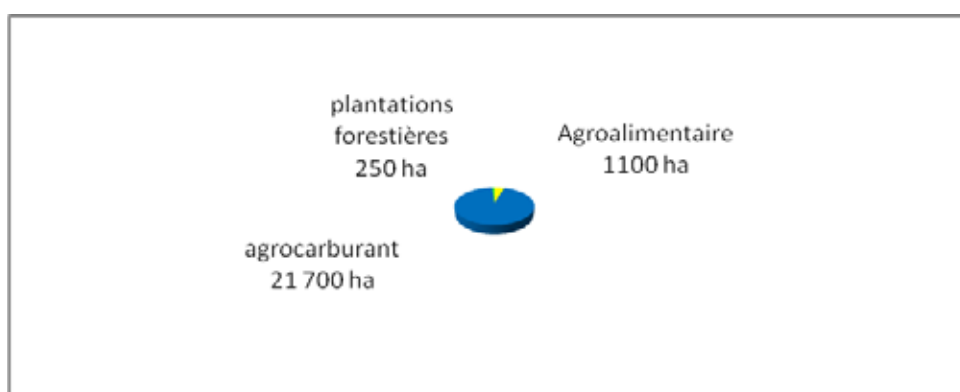
Figure 3: Répartition des projets annoncés et en cours



Répartition par secteur des superficies visées par l'ensemble des projets depuis 2005



Répartition par secteur des superficies visées par l'ensemble des projets en cours



Répartition par secteur des superficies réellement mises en valeur en 2010

Derrière les chiffres globaux, les projets diffèrent en termes d'emprise foncière :

- ° Dans le secteur alimentaire, outre les projets de grande ampleur (Daewoo ou Varun) qui prévoyaient la mise en valeur de 200 000 à 1 million d'hectares, des projets de plus petite envergure (200 à 1 000 hectares) étaient prévus. À l'heure actuelle, seuls 2 projets sont en cours. Le plus important ne couvre que 1 000 hectares et vise à terme la mise en culture de 5 000 hectares.
- ° Dans le secteur des agrocarburants, les projets annoncés de jatropha portaient sur des superficies de 300 à 120 000 hectares. La majorité, en particulier ceux en cours, espèrent atteindre des superficies comprises entre 10 000 et 30 000 hectares. Les projets en préparation, portés en partie par des ressortissants malgaches, ne dépassent pas 2 000 hectares (seul un projet de canne vise environ 25 000 ha).
- ° Dans le secteur forestier, les quelques projets pour lesquels l'information est disponible, envisagent également des plantations de 10 à 30 000 hectares.

La nature des terres visées varie fortement selon le type de production. Alors que les projets articulés autour de cultures alimentaires ou de la canne à sucre recherchent des terres arables de bonne qualité situées dans les bas-fonds, les projets basés sur le jatropha ou les plantations forestières prospectent des terres de moindre qualité situées sur les plateaux. Ces différentes orientations peuvent soulever des problèmes de concurrence d'usage. Les terres de bas fond (*tanimbary*, *baiboho*), les plus prisées, sont généralement valorisées par l'agriculture familiale pour produire des cultures alimentaires. Les terres de plateaux (*tanety*) sont réservées à l'élevage et à l'arboriculture et sont plus ou moins valorisées selon les localisations.

Les superficies réellement cultivées à l'heure actuelle ne s'élèvent qu'à 22 000 hectares et représentent moins de 1 % des superficies annoncées et 15 % des superficies impliquées dans les projets en cours (Figure 3, les graphes respectent les proportions).

Des opérateurs étrangers et nationaux

Le cas de Madagascar révèle la diversité des origines des investisseurs. **Plus des deux tiers des porteurs de projets entre 2005 et 2010 sont étrangers (36 sur 52 projets)**, la moitié sont d'origine européenne (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Pays Bas), les autres d'Afrique du Sud, d'Inde, d'Australie ou de Corée du Sud. Cette attirance des investisseurs étrangers pour Madagascar semble être liée aux efforts du Gouvernement pour créer un climat favorable aux investissements, défi lancé au lendemain d'une évaluation de la Banque mondiale en 2005 sur le climat des investissements dans six pays dont Madagascar, la Chine et quatre autres pays africains. Cette évaluation a relevé une baisse notable de l'IDE (Investissement direct étranger)⁶, et a classé Madagascar au 146^{ème} rang sur 177 pays.

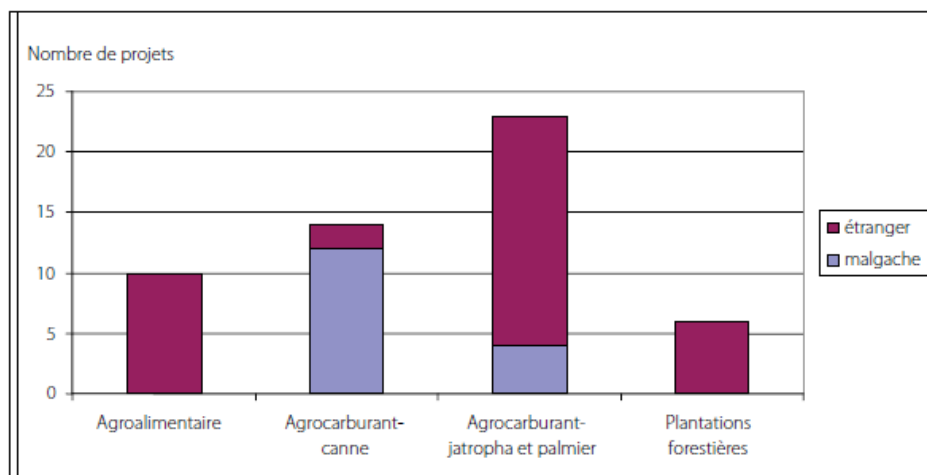
Par la suite, les stratégies de redressement économique du pays ont été axées entre autres vers la promotion des investissements étrangers : création de l'EDBM (Economic Development Board of Madagascar) en 2006, élaboration du MAP (Madagascar Action Plan) en 2007 qui annonce clairement, dans ses priorités immédiates,^{vi} l'augmentation de l'investissement notamment par l'autorisation d'accès à la propriété foncière pour les investisseurs, et par l'adoption d'une loi sur l'investissement, projet qui fut concrétisé en 2008.

Les opérateurs malgaches, se concentrent sur le secteur des agrocarburants et visent principalement le développement de la filière canne à sucre pour la production d'éthanol (Figure 4).

A Madagascar, les porteurs de projets – étrangers ou malgaches – sont pour la plupart des petites ou moyennes entreprises privées, fortes d'une expérience dans le secteur agricole pour les projets agroalimentaires et forestiers, et plus novices pour les projets d'agrocarburants (Figure 4)

⁶ Estimé à 262 Millions USD en 2003, 256 en 2004 et 250 en 2005. Source : Banque Centrale de Madagascar – INSTAT. Compilation 2008. *Etudes annuelles sur les Investissements Directs Etrangers et de portefeuilles à Madagascar*.

Figure 4: Nombre de projets par type d'investisseur et par objectif de production



Les quelques accords entre opérateurs étrangers et malgaches porteraient sur l'accès au foncier⁷. Ces arrangements fonciers portent sur des parcelles d'une superficie inférieure à 500 hectares, dans l'objectif immédiat d'y développer des pépinières ou de conduire des essais. Dans un cas, l'opérateur étranger est associé à un partenaire malgache, qui entreprend les demandes de bail à son nom pour une superficie de près de 20 000 ha. L'implication de ce dernier dans la gestion du projet ne peut le réduire à la fonction de prête-nom mais ne semble pas pour autant lui conférer le statut de partenaire économique ou d'actionnaire de la société.

⁷ Apparemment, parmi les projets en cours ou en montage, il existerait peu de partenariats économiques dans lesquels des Malgaches seraient actionnaires d'une entreprise lancée par des étrangers, mais le thème mérite d'être approfondi.

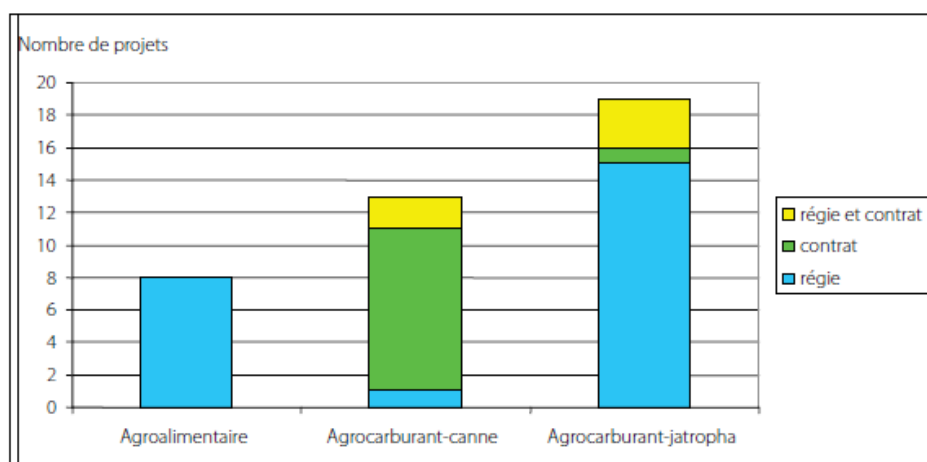
Une production agricole prévue à grande échelle

Deux principaux schémas d'organisation de la production ont été retenus : la production en régie et la délégation sur contrat de la production aux paysans.

Pour la production alimentaire ou forestière, la production à grande échelle – plus ou moins mécanisée – est privilégiée. Alors que la plupart des cultures ou des essences envisagées sont connues et produites par les exploitations familiales, **presque aucun projet n'envisage de mettre en œuvre des contrats.**

Dans le secteur des agrocarburants, la situation est différente. **Alors que le schéma de production agricole en régie et à grande échelle est retenu pour la plupart des projets jatropha, les porteurs de projets d'éthanol ont choisi de valoriser et de développer la canne en milieu paysan.** En effet, les investisseurs sont malgaches et proches des réseaux de producteurs de canne à sucre, quand ils n'en font pas partie. Leur objectif est de proposer aux producteurs locaux des débouchés plus rémunérateurs que ceux offerts par les usines sucrières dans des conditions économiques précaires. Quelques projets de jatropha, affichant des objectifs de développement durable et local, envisagent également le développement de filières contractuelles.

Figure 5: Nombre de projets par schéma de production et par objectif de production annoncé



La transformation éventuelle de la production dans le pays n'est pas systématiquement annoncée par les porteurs de projet, sauf pour la production d'agrocarburants. Les opérateurs souhaitent construire des unités de production d'éthanol ou d'extraction d'huile de jatropha, mais pas de production du biodiesel (pour lequel la possibilité de dégager une marge dépend de la taille de l'usine et des exigences des exportateurs en termes de qualité).

Des projets orientés vers l'export

L'exportation constitue le point commun des projets. Pour les denrées alimentaires, les marchés visés sont, à quelques exceptions près (Varun), les marchés des pays sources des investissements. Pour les agrocarburants, l'Europe est le principal marché visé, en prévision des quotas de biocarburants dans les carburants conventionnels, et également en raison des réseaux détenus par les investisseurs dans leurs pays d'origine.

3 Les stratégies foncières des opérateurs

Une tendance générale à préférer la location à l'achat de terres

L'objectif premier des investisseurs est d'accéder au foncier. Pour les projets basés sur des plantations à grande échelle (jatropha), pour les étrangers comme les nationaux, la quasi-totalité des opérateurs recherchent un bail. Selon les investisseurs, cette préférence pour la location résulte d'une volonté de limiter les coûts d'investissements initiaux, l'immobilisation du capital⁸ et les risques de contestations sociales. La location leur permet également en cas de problèmes techniques, économiques ou politiques d'arrêter leur projet à moindre coût. Seul un groupement d'investisseurs malgaches souhaite acheter de larges superficies.

Pour les projets basés sur un approvisionnement paysan (canne à Sucre et jatropha), les besoins en terre de l'opérateur sont limités. Ils se limitent en général à des terrains de faible superficie afin de mettre en place les pépinières et construire des bâtiments (stockage, usine). Les entrepreneurs malgaches entreprennent dans ce cas une demande d'immatriculation ou essaient d'acheter le terrain.

⁸ Sachant que le montant annuel d'un loyer est de 2 000 Ar/hectare et que les prix à la vente seraient compris entre 50 000 et 100 000 Ar/hectare (nous n'avons pas eu accès à la note administrative mentionnant ces prix), l'achat serait à première vue plus rentable pour une durée d'exploitation de plus de 25 ou 50 ans.

Les critères de choix d'un terrain

Les investisseurs recherchent des terrains qui présentent des caractéristiques similaires :

- ° Des conditions édaphiques (relief) et pédoclimatiques adaptées : les terres recherchées sont généralement des superficies planes permettant la mécanisation, situées dans des régions bénéficiant d'une pluviométrie importante tout en étant à l'abri de risques cycloniques. Les projets en cours basés sur le jatropha recherchent des terres de *tanety* (haut des versants et plateaux) et non des terres de bas fond propices à la culture du riz irrigué.
- ° Des terrains disponibles, peu ou pas valorisés localement et non appropriés.
- ° Un accès à moindre coût : proximité d'une route nationale pour l'acheminement des matières premières et des intrants, mais aussi proximité d'un port maritime (ou fluvial) pour l'évacuation des produits bruts ou finis. Les grands opérateurs économiques, à l'image de Daewoo et de Varun, n'étaient pas limités par cette contrainte d'accessibilité. Étaient prévus par exemple dans le projet Daewoo des routes, des ponts et des ports.

Concurrence entre opérateurs : un signe de rareté des terres propices à l'agro-industrie ?

Contre toute attente au regard de l'ampleur du territoire malgache et des superficies conséquentes en *tanety*, des opérateurs se trouvent en situation de concurrence pour l'accès aux mêmes terrains. Ces situations ne semblent pas être isolées. Sur les 7 projets en cours basés sur le jatropha, 3 cas de compétition sont apparus :

- ° Dans la Sofia, compétition entre 3 opérateurs pour un terrain de 30 000 hectares en zone de plaine et directement accessible par la mer. Chaque opérateur avait identifié ce terrain par des démarches différentes (connaissance du terrain par un partenaire malgache, conseil des services de la Région ou identification sur la base de cartes et de reconnaissance aérienne). Seuls deux ont déposé leur demande de bail auprès des services des Domaines.
- ° Dans le Boeny, 2 opérateurs visaient une zone de 10 000 hectares longeant la route nationale. Seul un a persévéré.
- ° Dans le Boeny à nouveau, deux opérateurs ont développé des projets dans des communes mitoyennes. Ils ont tenté de s'accorder sur les aires sur lesquels ils pouvaient respectivement se développer.

Ces situations de concurrence témoignent du fait que les terrains remplissant les critères propices à l'investissement ne seraient pas à l'heure actuelle si nombreux. L'estimation de potentiel en terres arables en millions d'hectares sur la base de critères pédoclimatiques

s'avère ainsi une donnée partielle, la majorité des investisseurs cherchant certes des terres arables mais surtout des terres planes et accessibles à moindre coût.

Aucun contrat de bail n'a été signé

Pour la majorité des opérateurs étrangers, des demandes de bail sont en cours⁹. La plupart ont initié leur démarche il y a plus de 2 ans et n'ont toujours pas obtenu leur contrat de bail. Le montage des dossiers de bail demande aux entrepreneurs un investissement en temps conséquent. Cette longueur des démarches s'explique par :

- ° les difficultés techniques rencontrées sur le terrain pour examiner des parcelles de 10 000 à 30 000 hectares d'un seul tenant ;
- ° les pratiques de certains agents qui ne traitent le dossier qu'en échange de contreparties monétaires ;
- ° les situations de concurrence entre opérateurs ;
- ° les problèmes d'empiètement des terrains visés sur des parcelles titrées ou appropriées ;
- ° les réactions sociales locales visant à protéger les terres déjà valorisées (cf. infra) ;
- ° et, surtout, la situation politique actuelle : d'une part, les investisseurs ne souhaitent pas soumettre leur dossier à la signature de peur qu'un futur gouvernement ne remette en cause leur contrat, et d'autre part, les autorités actuelles ne souhaitent pas signer de contrat tant la question des grandes acquisitions foncières est socialement controversée. D'après le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, aucun contrat de bail portant sur les terrains du domaine privé de l'État n'a été à signé par le gouvernement.

Afin de ne pas retarder l'avancée de leur projet et d'engager des tests agronomiques, les opérateurs ont réalisé des premières plantations (pépinières ou premières parcelles) sur des terres louées de façon informelle grâce à des accords avec des propriétaires privés malgaches, des maires ou des chefs de région (cas par exemple du projet Land Mark).

Sans contrat de bail ou attestation formelle d'un futur contrat, les opérateurs ont du mal à sécuriser leur financement, les banques exigeant des garanties foncières avant d'accorder un crédit. Les opérateurs se retrouvent ainsi dans des situations problématiques : ils ont engagé des dépenses pendant deux ans pour couvrir les différentes démarches et initier les travaux agricoles et n'ont pas l'assurance d'obtenir de crédit. Cette situation a contribué pour certains à l'arrêt de leur projet.

Seuls deux projets, aujourd'hui arrêtés, auraient obtenu en moins de 2 ans des premiers engagements sur des baux, leur demande portant sur des terres déjà immatriculées au

⁹ Généralement, les plans croquis ont été réalisés et les procédures de reconnaissance sur le terrain sont à faire ou en cours (entre autres Delta Petroli, Bio Energy Limited, Fuel Stock, Sopremad).

nom d'un acteur public. L'entreprise Flora Eco Power, regroupant des actionnaires norvégiens et israéliens, avait obtenu par l'intermédiaire du chef de région du Boeny un bail de 3 5000 hectares sur terres titrées au nom du Ministère des Eaux et Forêts. En l'échange de l'octroi du bail, la région imposait à l'opérateur de construire des bâtiments supplémentaires pour la prison présente sur la zone et d'assurer des formations aux détenus dans le secteur agricole. Seuls 600 hectares ont été plantés mais les opérations ont été arrêtées faute de financement.

Par ailleurs, le projet GEM a réussi à négocier un accès au foncier sans passer par les services fonciers de l'Etat. Les acteurs ont déjà planté plus de 30 000 hectares de jatropha sur différents lots, le plus important étant de 7 000 hectares (mais les taux de réussite des plantations sont très hétérogènes). L'accès à la terre a été négocié en moins d'un an avec les maires des communes et avec l'aval des chefs de districts et de l'ex-chef de Région, sur des terres relevant pourtant du domaine privé de l'État. L'opérateur a négocié que le loyer, d'1 \$/hectare, soit payé aux communes concernées une fois les plants de jatropha entrés en production.

Pour la plupart des opérateurs malgaches, les demandes d'acquisitions ont été actées. Les superficies concernées étant limitées, les dossiers sont traités uniquement par les services déconcentrés de l'Etat et leur validation ne revêt pas le même caractère polémique. Les opérateurs ont actuellement obtenu des titres de propriété (provisoire ou définitif) sur des parcelles inférieures à 50 hectares (1 à 3 parcelles par opérateur).

4 Le cadre juridique et institutionnel pour l'accueil des investisseurs dans le secteur agricole

Le rôle dans les textes des pouvoirs publics

Trois corpus de textes juridiques régulent actuellement l'implantation des opérateurs à Madagascar. Il s'agit de la Loi sur les investissements, de la nouvelle réglementation foncière et domaniale et du décret de Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (décret MECIE). Leur mise en œuvre repose respectivement sur 3 groupes d'institutions : l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), le Services des Domaines et les guichets fonciers communaux, et l'Office national pour l'environnement (ONE).

L'institution d'un guichet unique d'accueil des opérateurs par la loi sur l'investissement

Un des points principaux de la Loi sur les investissements (*n°2007-036 du 14 Janvier 2008*) est d'avoir institué un guichet unique d'accueil et d'aiguillage des investisseurs : l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM). Le fonctionnement de cette institution a été assuré jusqu'en 2009 par des fonds de l'aide internationale (Banque mondiale). Ses objectifs principaux sont :

- ° de contribuer à l'élaboration d'un cadre incitatif pour les investisseurs étrangers et nationaux (fiscalité, droits de douane) ;
- ° de simplifier certaines procédures administratives : création de société, visas, autorisation d'implantation d'une zone franche, enregistrement au registre du commerce.
- ° de favoriser l'acquisition de terrain à des opérateurs étrangers ayant préalablement créé une société de droit malgache¹⁰, par la délivrance d'autorisations d'acquisitions foncières,
- ° de régler les éventuels litiges opposant des entreprises ou opposant des entreprises à l'administration.

¹⁰ Dans la pratique, la seule contrainte est d'avoir un des associés qui s'inscrit comme résident.

Les investisseurs doivent s'acquitter de deux types d'impôts. Les impôts fonciers sur les terrains (IFT) sont à payer à la commune d'implantation de la plantation (à Amboromalandy, par exemple, le Maire a annoncé que dans sa commune les impôts fonciers étaient de 1 USD (United States Dollar) par hectare et par an pour les terres effectivement cultivées). Ensuite, en tant que société, l'opérateur est frappé de l'impôt sur les revenus (IR) ou sur les bénéfices nets. Ce dernier est payé au niveau de la Région où l'opérateur s'est inscrit au registre du commerce. Par ailleurs, l'investisseur doit, s'il opère le transport de produits agricoles non transformés à but commercial, payer des ristournes au niveau de la commune de production.

Des nouvelles lois foncières visant la sécurisation des droits fonciers des populations et cadrant l'accès au foncier des investisseurs

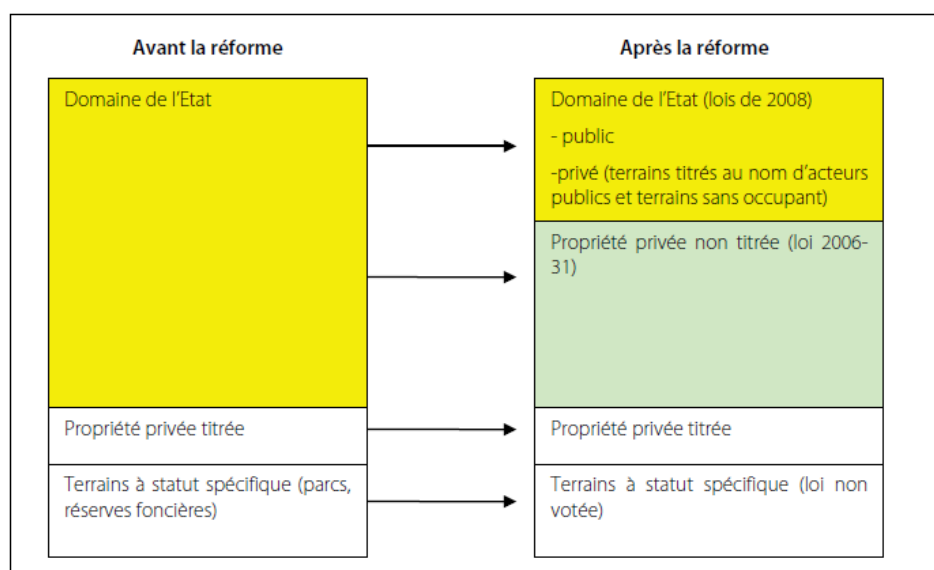
Depuis 2005, Madagascar est engagé dans un processus de réforme foncière basée sur la modernisation des services fonciers et la décentralisation de la majeure partie des ressources foncières vers les collectivités locales, afin de renforcer la sécurisation foncière.

a. La reconnaissance des droits fonciers locaux

Le changement majeur instauré par la loi foncière de 2005 est le passage de la présomption de domanialité à la présomption de propriété privée. Le domaine privé de l'État est ainsi réduit aux terrains titrés au nom d'acteurs publics et aux terrains sans occupant (Figure 6). Les terres faisant l'objet d'une emprise personnelle et non titrée ne relève plus du domaine privé de l'État mais de la propriété privée non titrée. Conformément à cette loi, les usagers en mesure d'attester d'une emprise personnelle (ou collective) peuvent obtenir un certificat foncier de valeur juridique similaire à celle d'un titre. Ce certificat est délivré par un guichet foncier communal à l'issue d'une démarche locale, publique et contradictoire. Grâce à ces procédures, les usagers peuvent ainsi sécuriser leurs droits fonciers.

Au mois d'avril 2010, 350 guichets fonciers communaux ont été créés et ont délivré 52.000 certificats fonciers. Sachant que la réforme foncière a commencé il y a seulement 4 ans, ces chiffres attestent d'une avancée conséquente en matière de reconnaissance des droits des usagers. Toutefois, les guichets fonciers ne couvrent ni l'ensemble du territoire malagasy (qui compte 1550 communes), ni, au niveau d'une commune, toutes les terres valorisées par la population locale, compte tenu du statut de certaines terres qui restent domaniales et hors compétence des collectivités.

Figure 6: Les statuts de la terre à Madagascar suite à la loi foncière du 17 Octobre 2005



Source : Programme National Foncier

b. Les modalités d'accès au foncier pour les entrepreneurs

La location ou l'achat de terres peuvent être effectués auprès :

- ° de propriétaires fonciers, détenant un titre ou un certificat (terrains relevant de la propriété privée ou de la propriété privée non titrée certifiée) ;
- ° de l'État sur des terrains domaniaux (terrains titrés au nom de l'État ou sans occupants). L'achat, possible uniquement pour les individus ou sociétés de droit malagasy, implique que l'acheteur immatricule le terrain à son nom. Le bail, de 18 à 99 ans, peut être établi directement si le terrain visé est préalablement immatriculé au nom de l'Etat, et cela aux frais du bailleur, et si ce terrain est véritablement sans occupants au sens premier de la formule « vacant et sans maître » ;
- ° en théorie, les transactions peuvent également concerner les zones à statut spécifique. Le gouvernement précédent prévoyait de créer des réserves foncières qualifiées de « Zones d'Investissement Agricole » (ZIA) dans le cas du secteur agricole. Ces zones devaient permettre d'établir plus rapidement des baux, voire des ventes aux investisseurs remplissant les critères de sélection (agriculture intensive et tournée vers le marché). Mais la loi concernant la définition et l'évolution des terrains à statut spécifique n'a pas été promulguée.

En deçà de 50 hectares, les demandes de bail ou d'acquisition doivent être adressées aux services régionaux des Domaines. Au-delà de cette limite, les demandes sont transmises aux services centraux des Domaines et relèvent de la compétence du Ministre chargé des Domaines (*Loi 2008-014 sur le domaine privé de l'État*).

L'autorisation d'acquisition foncière délivrée par l'EDBM est sensée faciliter l'accès à la terre pour les étrangers à condition qu'ils créent une société de droit malgache. Elle a pour objectif de permettre aux investisseurs étrangers de disposer d'un droit à l'immatriculation et à l'acquisition au même titre que les opérateurs malgaches. Le décret d'application correspondant n'ayant pas été adopté, un certain flou demeure sur les fonctions effectives de cette autorisation ainsi que sur la répartition des rôles entre l'EDBM et les services fonciers. Dans le secteur agricole, cette autorisation n'a été demandée par aucun investisseur.

L'obligation de réaliser une étude d'impact environnemental

Le Décret MECIE ou Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (*Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167*) annonce les dispositions auxquelles tout opérateur devrait se conformer pour réduire les risques écologiques, sociaux et économiques associés à l'implantation de projets. L'Office national pour l'environnement (ONE) est en charge, en collaboration avec les cellules environnementales des différents ministères, de veiller à l'application et au suivi de ce décret.

Pour tout projet agricole supérieur à une superficie de 1.000 hectares, le décret oblige l'opérateur à réaliser une étude d'impact environnemental. Celle-ci intègre l'analyse de l'ensemble des impacts environnementaux mais également sociaux et économiques du projet. Elle inclut également la consultation au niveau local des autorités et de la population, en présence d'une commission d'évaluation composée d'un chargé de mission de l'ONE et de représentants des ministères concernés. L'étude est validée par l'ONE et aboutit à délivrance d'un permis et à l'établissement d'un cahier des charges. Le contrôle du respect du cahier des charges relève de la commission d'évaluation.

Les points de passage obligés pour l'investisseur

Les textes précédemment mentionnés obligent l'investisseur à passer auprès de trois institutions, qui sont, dans l'ordre :

1. l'EDBM – sensé être l'unique porte d'entrée de l'investisseur – pour la création (si nécessaire) d'une société de droit malgache, pour l'obtention de visas, et pour l'enregistrement dans le registre du commerce,
2. le service des Domaines – pour la demande d'immatriculation ou de bail du terrain,
3. l'ONE pour la réalisation des études d'impact environnemental et la délivrance du permis environnemental, associé à un cahier des charges spécifiques.

Le parcours de l'investisseur est ainsi sensé être balisé. Si aucune de ces institutions n'a de compétence spécifique pour sélectionner les projets, elles doivent néanmoins veiller selon les textes à ce que :

- l'opérateur soit enregistré et s'acquitte des impôts,
- les droits fonciers des populations (propriété privée non titrée, propriété privée titrée, zones à statut spécifique – réserves foncières, parcs nationaux, etc.) soient respectés et ceux des investisseurs sécurisés,
- les impacts environnementaux néfastes du projet soient limités,
- les conditions sociales et économiques offertes aux riverains ou acteurs employés dans les projets respectent des normes minimales.

5 Du cadre légal aux pratiques sur le terrain

La distance entre le cadre légal et les pratiques sur le terrain provient de deux facteurs principaux :

- les grands investissements représentent un phénomène nouveau et les services publics faiblement dotés en moyens matériels et en ressources humaines, n'y sont pas suffisamment préparés ;
- les textes régissant de façon directe ou indirecte l'investissement peuvent être plus ou moins bien maîtrisés et parfois interprétés de façon stratégique par les agents de la fonction publique, les responsables politiques ou les opérateurs ;
- si les étapes imposées par les législations sont généralement respectées (demande de terrains auprès des services de l'Etat et EIE), certaines pratiques peuvent permettre non seulement l'avancée plus rapide des dossiers, mais également l'allègement de certaines contraintes.

L'analyse des démarches des opérateurs et du rôle des institutions avec qui ils interagissent, met en évidence les différences entre les textes et la pratique, et permet de juger l'effectivité des modes de régulation mis en place par les pouvoirs publics.

Un guichet unique pour l'accueil des investisseurs qui peine à remplir ses fonctions

Les fonctions de l'EDBM, qui sont d'accueillir, conseiller et guider les investisseurs, ne sont pas systématiquement mobilisées par les entrepreneurs. L'EDBM peine à avoir une vision globale des projets en cours et ne peut assurer l'aiguillage des investisseurs vers les points de passages obligés (Services des Domaines, ONE) ou fortement conseillés (collectivités publiques régionales et locales, population). En effet, si la plupart des investisseurs étrangers rémunèrent les services d'un expert national pour être accompagné dans leur démarche¹¹, leurs points d'entrée et leurs parcours institutionnels sont différents.

Dans leur phase initiale, les démarches des opérateurs étrangers sont majoritairement descendantes : du gouvernement ou du chef de Région vers les élus locaux.

Les opérateurs les plus importants économiquement, notamment ceux représentant de grandes entreprises internationales, s'adressent directement aux membres du Gouvernement. Cet aval par les plus hauts représentants de l'État, leur permet d'obtenir l'appui des collectivités publiques au niveau régional. Ces grands opérateurs, tels Daewoo et Varun, s'ils ont effectivement mobilisé les Régions et les services déconcentrés, ont investi moins de temps aux échelons administratifs inférieurs, leur poids économique et leur capacité à recruter des experts semblant les dégager de tout besoin de négociation au niveau local.

Quelques opérateurs ont mobilisé en premier lieu les services de l'EDBM. En plus d'obtenir des précisions sur les conditions nationales d'investissement, ils ont cherché à la fois un appui pour identifier des terrains et faire connaître leur projet auprès du gouvernement. L'EDBM a ainsi joué les intermédiaires en les aiguillant à la fois vers les ministres concernés et les chefs de région et en accompagnant les négociations.

De nombreux opérateurs ont sollicité les chefs de région, en passant préalablement ou non par l'EDBM. Ils obtiennent ainsi un premier appui politique et des informations sur des terrains a priori disponibles. Ils sont notamment mis en relation avec les maires des

¹¹ Dans leur phase de prospection, les opérateurs étrangers ont généralement eu recours aux services d'un intermédiaire. Les attentes envers ces experts s'articulent généralement autour de 3 domaines : (i) mise en relation et accompagnement dans les démarches auprès des institutions, (ii) conseils et informations sur le cadre législatif relatif à l'investissement et à l'accès au foncier, (iii) conseils et expertise agronomique pour identifier les zones propices à la production. Du fait du caractère inédit de ces projets agricoles à grande échelle à Madagascar, peu de consultants sont réellement en mesure de se revendiquer comme expert. Ceux qui se positionnent – consultant « multi-cartes », retraité ou agent de la fonction publique – ont généralement été recrutés pour leurs réseaux au sein des services publics ou leur connaissance agronomique. Leurs compétences dans un seul domaine ont parfois conduit les projets sur des voies difficiles (mauvais choix de la zone agronomique, maladresse dans les démarches institutionnelles). A présent, le marché de l'intermédiation évolue et se spécialise progressivement. Apparaissent des consultants, qui par leur expérience au sein des premiers projets présents à Madagascar en tant que manager et/ou agronome, vendent leurs services pour un appui institutionnel et technique.

communes concernées. L'échelon régional – chef de région en particulier – apparaît être un point d'entrée ou point de passage systématique.

À l'exception des projets portés par des opérateurs malgaches, les maires sont généralement informés en bout de chaîne, voire contournés. Les investisseurs devraient pourtant systématiquement obtenir leur accord – formalisé par une signature – pour entamer leurs démarches de demande de bail auprès des Services de Domaines. Les maires sont normalement supposés participer aux commissions de reconnaissance domaniale, étape indispensable de la procédure d'immatriculation foncière.

Et les populations locales ? Celles-ci ne sont généralement informées par les investisseurs que lorsque les démarches nécessaires à l'accès au foncier (accord de maires, passage de la commission de reconnaissance domaniale) ou à la réalisation de l'étude d'impact environnemental sont entamées, le niveau de consultation étant plus ou moins poussé selon les communes (cf. infra).

L'étude d'impact : des garde-fous pertinents, des modes de contrôle incertains

L'accès au foncier conditionné par une étude d'impact

Une étude d'impact environnemental (EIE), incluant les aspects environnementaux, sociaux et économiques est obligatoire pour tout projet agricole d'une emprise foncière supérieure ou égale à 1 000 hectares. Sur la base d'une guide fourni par l'ONE, elle peut être réalisée par l'opérateur ou sous-traitée à un bureau d'études. Elle est ensuite examinée par un Comité technique d'évaluation (CTE), constitué par des représentants des ministères concernés (Agriculture, Eaux et Forêts, Tourisme, Mines, Transport, etc.) et des chargés de mission de l'ONE.

Bien que la législation spécifie que l'EIE doit être réalisée une fois le contrat foncier acquis (achat ou bail), les services techniques et l'ONE exigent le contraire. Cette adaptation atteste de la volonté des services techniques de mieux réguler les dynamiques d'investissement, même si elle rend moins lisible pour les investisseurs l'ordre des démarches à suivre. Cette mesure, qui conditionne l'accès au foncier à l'EIE, est respectée. La quasi-totalité des investisseurs souhaitant mettre en valeur des superficies supérieures

à 1 000 ha ont en effet entamé cette étude¹². Le seul opérateur qui ne l'a pas fait a réussi à accéder au foncier grâce à des accords informels passés avec les communes¹³.

L'EIE est effectivement engagée par la majorité des opérateurs mais est-elle complète et réellement contraignante ?

Une étude d'impact à renforcer

Le manque de distinction claire entre le porteur de projet et l'entité en charge de l'EIE ainsi que l'absence d'obligation de recourir aux services d'un organisme certifié, questionne la qualité de l'étude d'impact.

Par ailleurs, l'EIE est couplée à la lecture mais non à l'analyse critique du business plan. Les hypothèses relatives aux résultats agronomiques et économiques escomptés, permettant de juger des conditions de réalisation effectives du projet, semblent ne pas être discutées. Les impacts économiques à court et à moyen terme par catégorie de bénéficiaire (population, collectivité territoriale, État) ne sont pas évalués.

La conduite de l'EIE oblige les opérateurs à consulter les populations et les autorités locales. Cette consultation à l'avantage de contribuer à la diffusion de l'information et l'ouverture d'un débat au niveau local. Cependant, des interrogations demeurent sur la réelle représentativité des villageois assistant aux réunions et sur le niveau effectif de consultation. De plus, l'information n'est pas diffusée plus largement et prive la « société civile » d'un minimum de connaissance, sinon d'un droit de regard sur les processus en cours.

Un cahier des charges qui vient compléter le contrat

Un cahier des charges est produit lors de l'évaluation de l'EIE et annexé au contrat de bail. Il est sensé formaliser les mesures environnementales, sociales et économiques sur lesquelles l'opérateur s'est engagé. Il permet ainsi de compléter le contrat de bail qui se limite à la dimension foncière de l'arrangement entre l'État et l'opérateur.

Dans les rares EIE publiées concernant le secteur agricole, les dispositions environnementales sont nombreuses et clairement décrites. Les mesures sociales ou économiques sont par contre peu spécifiées. L'exemple de la consultation menée dans la région de la Sofia pour le projet de Delta Petroli témoigne de la réactivité de la population et de ses exigences en matière environnementale et sociale. Les chefs de régions, les maires et les populations n'hésitent pas à faire part aux opérateurs de leurs souhaits en termes de développement d'infrastructures et d'emplois. La traduction effective de ces souhaits

¹² A l'heure actuelle, les opérateurs sont en effet en cours de réalisation ou d'évaluation de l'étude. Trois permis ont été délivrés pour des projets d'usine de bioéthanol, ces derniers n'incluant pas de phase de production agricole gérée par l'opérateur.

¹³ Des enquêtes supplémentaires seraient nécessaires pour identifier si cet opérateur qui a contourné la législation en termes d'environnement sera convoqué par l'ONE, voire sanctionné par les ministères concernés

dans le cahier des charges est par contre moins évidente. Dans un cahier des charges, sont mentionnés le respect des usages et des modes de gestion actuels des terres convoitées, la possibilité pour l'opérateur de déléguer le développement de l'accès à l'eau ou à l'énergie à une ONG (Organisation non gouvernementale), mais les objectifs ne sont ni qualifiés ni quantifiés. En l'absence de ces précisions, le suivi et le contrôle des engagements de l'opérateur s'avère difficile.

Des engagements sociaux et environnementaux sans véritables contrôles

L'EIE a l'avantage de formaliser des garde-fous environnementaux et sociaux mais les conditions de leur respect et contrôle restent hypothétiques. Le suivi, engagé par l'opérateur, doit être en théorie visé tous les ans par les maires des communes concernés, les ministères concernés et l'ONE. Ajouté aux difficultés potentielles de prendre connaissance des grilles d'évaluation rédigées en français pour certains acteurs locaux et au manque de spécifications sur les engagements de l'opérateur, des interrogations persistent sur les moyens effectifs dont disposent les autorités concernées (services régionaux et nationaux des différents ministères) pour réaliser le contrôle de façon effective et coordonnée.

La sécurisation des droits fonciers : des améliorations à poursuivre

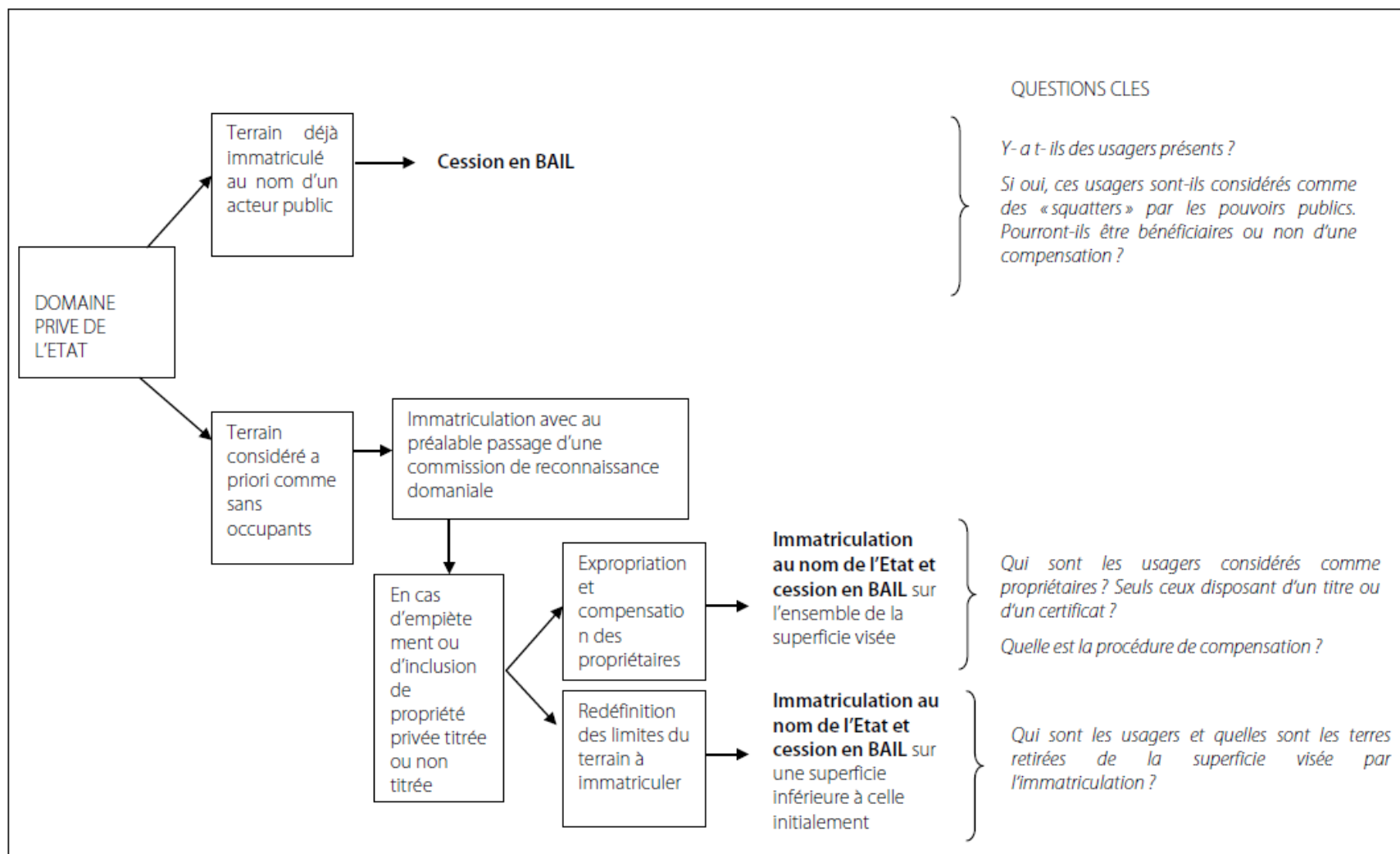
La situation malgache pouvait apparaître en 2008 paradoxale. Le gouvernement prônait d'une part la sécurisation des droits fonciers des populations grâce à de nouvelles lois foncières et proposait d'autre part l'accueil d'investisseurs étrangers en acceptant de leur céder d'immenses superficies. À une volonté de sécurisation des droits des paysans « par le bas », se superposait une volonté d'imposer le développement de très importantes firmes agricoles « par le haut ». Les autorités actuelles n'ont pas encore défini leur position vis-à-vis des questions de sécurisation et d'attribution foncières.

La sécurisation foncière des occupants et des propriétaires locaux

a. Les sources d'insécurité foncière lors des processus d'attribution de terres aux entrepreneurs

Sur la base de la nouvelle législation foncière, l'octroi de bail sur des terres relevant du domaine privé de l'État peut se faire sur deux types de terrain (Figure 7).

Figure 7: Options et questions clés dans le cadre d'une cession en bail de terrains relevant du domaine privé de l'État



Dans le premier cas, l'octroi de bail peut avoir lieu sur des terres immatriculées au nom d'un acteur public. Si celles-ci sont déjà occupées, l'occupation – cultures, pâtures, prélèvement de bois énergie – est considérée par l'administration comme illégal. Les usagers sont qualifiés de squatters et ne sont pas considérés comme pouvant prétendre à une indemnisation. D'après des cadres de l'administration foncière, une telle situation pourrait néanmoins donner lieu à des accords, voire des compensations, pour éviter le risque de conflits sociaux. Pour l'heure, aucun cas de cession de bail à un investisseur privé sur des terrains immatriculés au nom d'un acteur public n'est en cours.

Dans le second cas, le bail peut être établi sur des terres du domaine privé de l'Etat sans occupants. Ces terres doivent alors être préalablement immatriculées au nom de l'Etat.

Les terres objet de l'immatriculation ne doivent ni empiéter ni inclure des terrains relevant de la propriété privée titrée, des aires à statuts spécifiques (parcs nationaux, réserve foncière) ou de la propriété privée non titrée.

Cela implique au préalable que les terrains relevant de ces différents statuts soient identifiés et/ou recensés. Or, aucune base de données ne recense de façon exhaustive à l'échelle locale les différents terrains et leur statut. Les plans locaux d'occupation foncière (PLOF) devraient à terme pouvoir établir ce recensement. Pour l'heure :

- Les PLOF ne sont disponibles que dans les communes équipées d'un guichet foncier (un tiers des communes malgaches). La réforme foncière étant relativement récente, de nombreuses terres faisant l'objet d'une emprise personnelle ou collective, telles que les parcelles cultivées ou boisées, les jachères, les réserves foncières villageoises ou familiales, les terres des ancêtres et les pâtures, ne sont pas encore sécurisées par un certificat foncier et matérialisées sur les plans. Les PLOF ne contiennent pas une information exhaustive ou précise sur la localisation des parcelles titrées et ils ne sont toujours pas utilisés par les services fonciers de l'Etat.
- Les plans topographiques utilisés par les services fonciers ne sont pas forcément mis à jour et ne matérialisent pas les terrains relevant de la propriété privée non titrée.

Les travaux sur terrain des commissions de reconnaissance domaniale permettent a priori de pallier cette absence de recensement systématique. Composée d'un agent des domaines, d'un topographe, du maire et des chefs de fokontany¹⁴ concernés, la commission doit constater sur le terrain que la superficie convoitée n'empiète pas sur des terres déjà appropriées. Quand ces commissions sont réellement actives, les usagers et les propriétaires sont informés et, en cas d'empiètement, peuvent demander à ce que soient rectifiées les limites des terres visées par l'immatriculation.

Le respect des droits existants des usagers et propriétaires locaux dépend crucialement de la réalisation effective de cette étape de reconnaissance domaniale et de la façon dont elle est conduite. Or, les riverains/usagers des terres convoitées ne sont pas systématiquement

¹⁴ Equivalent au village ou au hameau.

quement informés, ni du projet agricole, ni de la venue de la commission domaniale. Ils sont censés être représentés par le chef du fokontany et le maire, mais ces derniers ne sont pas forcément au courant des nouvelles mesures qui sécurisent la propriété privée non titrée et ils peuvent être influencés par les chefs de région ou l'opérateur. Des premiers constats montrent cependant que les populations sont réactives. Les interrogations portent ensuite sur la formalisation des informations produites lors de la commission de reconnaissance domaniale afin de rectifier les limites du terrain convoité et, surtout, sur la capacité des usagers ou des propriétaires concernés à faire valoir leurs intérêts en cas de litiges.

A titre exceptionnel, lorsque le projet est considéré d'utilité publique (décret émis par le Conseil des Ministres) et que les superficies visées par le bail relèvent en partie de la propriété privée titrée et de la propriété privée non titrée, la demande de bail peut conduire à des expropriations. Dans ce cas, à l'instar des projets dans le secteur minier (voir Annexe 1 : Les procédures d'indemnisation dans la pratique, l'exemple du secteur minier), les occupants, titulaires ou non d'un titre, doivent légalement obtenir compensation. Aucun projet agricole n'a pour l'heure fait l'objet d'un tel décret d'utilité publique¹⁵.

b. Position et réactivité des usagers et propriétaires

Quand ils sont effectivement consultés au sujet du projet d'immatriculation et de bail, les usagers et les propriétaires des parcelles – relevant de la propriété privée titrée ou non – sont en mesure de revendiquer leurs droits et d'influer sur la délimitation des terres convoitées par l'opérateur. Les premières enquêtes conduites dans les communes concernées par les projets d'investissement révèlent les points suivants :

- i) Dans la plupart des communes concernées, les guichets fonciers ne sont pas encore présents ou effectifs. Même si les paysans ne disposent pas de certificat, ils se considèrent à juste titre propriétaires et s'opposent à ce que leurs terres soient immatriculées au nom de l'État et cédées en bail. Leurs revendications sont plus ou moins fortes selon les types de parcelles :
 - ° leur refus est catégorique quand il s'agit de parcelles cultivées et de parcelles de cultures dont auront besoin les générations futures. Ces terrains ne doivent pas être utilisés par l'opérateur, qui annoncent de leur côté ne pas vouloir empiéter sur ces terres¹⁶. Si le consensus est rapidement acquis entre opérateur et villageois, des interrogations subsistent sur la matérialisation effective de ces parcelles sur les plans croquis, notamment celles dédiées aux générations futures, et leur exclusion des superficies visées par l'immatriculation. Des conflits risquent de surgir lorsque les procédures de bornage – de matérialisation physique des limites – seront engagées,

¹⁵ Les projets de Daewoo et Varun auraient pu, s'ils n'avaient pas été stoppés, être considérés comme prioritaires et conduire à des expropriations.

¹⁶ Les porteurs de projets Delta Pétroli ont même annoncé que les terres arables de bonne qualité et non encore cultivées situées au cœur des parcelles cédées en bail seront titrées, par lot de 4 hectares, au nom des cultivateurs.

- la réaction des locaux peut également viser à défendre les droits dont ils disposent de manière commune, notamment dans le cadre de contrat de transfert de gestion des ressources naturelles sur des zones boisées¹⁷. Comme l'illustre la situation ayant fait l'objet d'une enquête dans la région du Boeny, l'opposition de la communauté engagée dans un contrat de gestion a été appuyée par le Ministère des Eaux et Forêts (voir Encadré 1),
- leur position concernant les pâtures est plus mitigée. La population est souvent partagée entre le souhait de voir venir s'installer le projet, perçu comme une source d'emplois potentiels, et la volonté de sécuriser leurs droits sur les parcours. Généralement, les pâtures font l'objet d'une négociation entre l'opérateur et la population – cette dernière acceptant généralement que le bail porte sur ces terres en l'échange de compensations (préservation ou report d'aires de pâturages, production de cultures de fourrages par l'investisseur). Des interrogations persistent néanmoins sur la participation réelle des éleveurs à ces négociations et la réalisation effective des engagements. Les manifestations peuvent être vives si l'accord des éleveurs n'a pas été dûment acquis ou si l'opérateur ne tient pas ses promesses. Plusieurs exemples témoignent d'opposition au développement de culture sur les parcours villageois une fois le projet commencé. Les parcelles sont alors endommagées par des feux de brousse (cas observés dans la région du Boeny où 1 500 hectares d'une plantation d'anacardiers de 2 000 hectares ont été brûlés, ainsi que dans celle de Tuléar, où des plantations de jatropha couvrant près de 30 000 hectares ont été en partie endommagées par le feu).

ii) Les propriétaires disposant de titre de propriété privée sont également réactifs. Plusieurs cas de demande de bail empiétant sur des propriétés privées titrées ont généré des litiges résolus par l'intervention des agents des Domaines, des chefs de districts et/ou des chefs de région.

iii) Des représentants des Ministères de l'Agriculture et des Eaux et Forêts affirment également être en mesure de s'opposer à certaines demandes d'immatriculation lorsque la mise en valeur des terres peut avoir des impacts environnementaux néfastes (notamment liés à la déforestation). Le risque est que l'enjeu environnemental ne soit qu'un prétexte dans des conflits de nature politique entre agents des services publics et élus.

¹⁷ Le Ministère des Eaux et des Forêts a établi avec les populations locales organisées en « communauté de base » (dont le sigle en malgache est « VOI ») des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles. Ces contrats portent généralement sur des superficies boisées. Certains contrats, établis selon les termes de la loi GELOSE (Gestion locale sécurisée), s'ils sont renouvelés, pourront donner lieu au bout de 10 ans à l'immatriculation des terres au nom de la « communauté de base ».

Photo 1: Terres convoitées pour le développement d'un projet dans la région de Boeny



Encadré 1 : Un exemple de contestation des populations et des services techniques pour sécuriser des droits de gestion des ressources naturelles

Un opérateur malgache souhaite acquérir une superficie de 20 000 hectares pour développer un projet de production de canne à sucre. Ayant obtenu l'appui du chef région, il présente son projet aux maires et aux populations des communes concernées. Le Maire de la commune A. émet des réticences du fait de la présence dans la zone convoitée de zones forestières, gérées par une association (VOI) dans le cadre d'un contrat de transfert de gestion des ressources naturelles.

Quelques mois plus tard, les maires sont convoqués par le chef de région pour obtenir leur accord et pour que l'opérateur puisse initier sa demande d'immatriculation. La commune A. est alors représentée par un nouveau maire qui, sur recommandation du chef de région, donne son accord.

L'opérateur finance les services topographiques pour réaliser le plan croquis. Une commission de reconnaissance domaniale se rend sur le terrain. Des habitants de la commune, constatant la présence de la commission sur les zones forestières qu'ils gèrent, font part de leur crainte au responsable de leur groupement VOI. Ce dernier va négocier avec les membres de la commission et l'opérateur. Il leur propose que les terres relevant de la gestion du VOI soient retirées de la superficie convoitée.

Or, la commission de reconnaissance ne formalise pas ces échanges sur le procès-verbal et ne modifie pas le plan croquis. L'opérateur souhaite de plus acquérir une large superficie d'un seul tenant pour mener à bien ses activités de production agricole et d'irrigation. Il espère pouvoir négocier ensuite, de manière informelle, avec les occupants des terrains inclus dans la zone convoitée.

Le dossier de demande d'immatriculation, incluant le plan croquis et le procès-verbal, est transmis aux directions régionales des ministères concernés, notamment celui des Eaux et Forêts. Informée a priori par le responsable régional des VOI, la direction régionale de ce ministère oppose son veto et convoque une réunion avec l'ensemble des services techniques concernés (Agriculture, Environnement, Eaux et Forêts, Domaine).

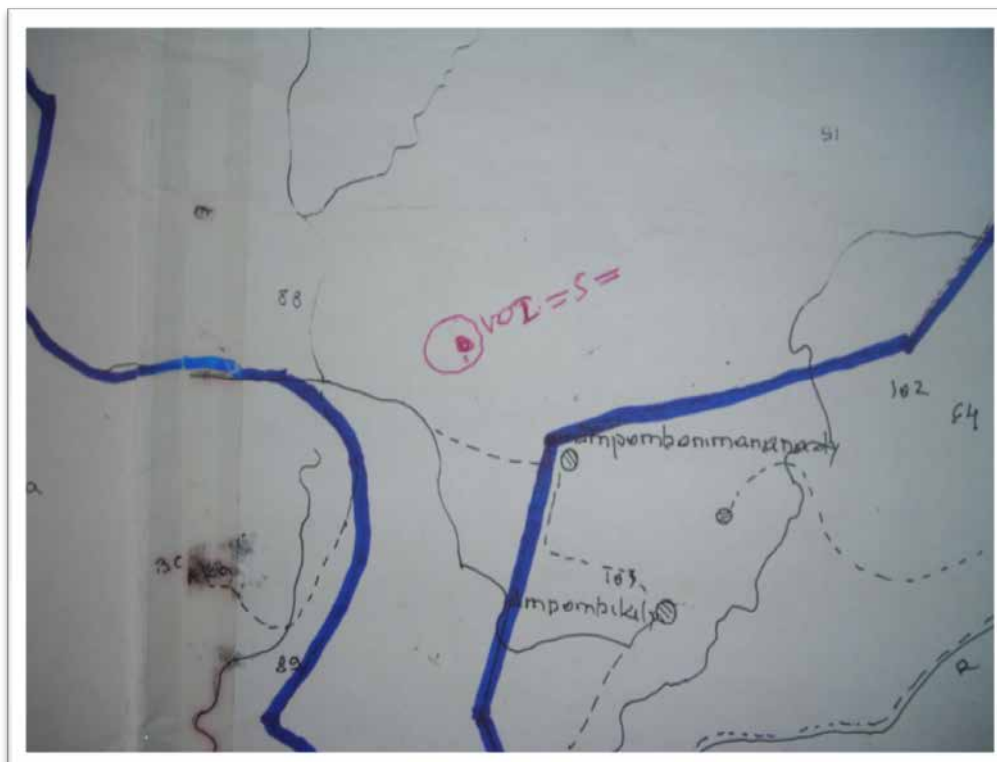
Les étapes suivantes sont relatées différemment selon les interlocuteurs. Pour certains, il a été décidé par les différents services techniques que l'opérateur doit financer la modification du plan croquis (plus de 2 000 hectares pourraient être extraits) et un second passage de la commission de reconnaissance domaniale. Pour d'autres, l'opposition provient juste d'une initiative de la Direction Régionale des Eaux et Forêts sans le soutien ni du Ministre des Eaux et Forêts et de l'Environnement, ni des membres de la VOI concernés. Ces derniers, pour la plupart employés par l'opérateur privé pour initier les travaux agricoles, n'auraient pas en fait intérêt à s'opposer au développement du projet. Enfin, pour quelques-uns, ces oppositions matérialisent des conflits politiques entre les différentes personnalités impliquées.

Selon le business plan et l'étude d'impact d'environnemental que présentera l'opérateur, la direction régionale des Eaux et Forêts annonce que l'opposition à la demande d'immatriculation pourrait être maintenue et étendue à l'ensemble des superficies boisées. La zone convoitée est en effet riche en jujubier dont l'exploitation permet l'approvisionnement de Mahajanga en bois de feu et en charbon. Le retrait des superficies boisées pourrait diminuer jusqu'à 80 % la superficie demandée. Pour certains, la défense d'une telle position relève d'avantages économiques que les acteurs de la filière bois-énergie ne souhaiteraient pas perdre.

Par ailleurs, si les droits des populations sur les terres sous transfert de gestion parviennent à être respectés, de nombreuses interrogations demeurent sur les terres faisant office de pâtures ou de réserves foncières pour les générations futures du village. Les villageois les plus impliqués dans l'élevage ont fait part de leur crainte, mais ne se sont pas suffisamment manifestés pour que les zones de pâtures soient retirées des terres en passe d'être immatriculées. Deux raisons expliquent cette situation. Tout d'abord, l'opérateur et son équipe ont promis aux éleveurs de développer des aires de pâtures à l'orée du village avec du fourrage amélioré. Ensuite, les villageois n'ont pas voulu s'opposer au projet souhaitant le voir se développer dans leur commune. Conformément à la présentation qui leur en a été faite, ils perçoivent le projet comme une opportunité d'obtenir des emplois, de bénéficier des infrastructures d'irrigation et de cultiver de la canne à sucre pour la vendre à l'opérateur.

Ce cas témoigne de la réactivité des populations et de leur capacité à mobiliser les services techniques pour protéger leurs droits fonciers et de gestion des ressources naturelles. Mais il témoigne également de la position partagée dans laquelle se retrouve les populations entre la possibilité d'obtenir des emplois et celle de protéger leurs droits fonciers. Il met également en exergue que le litige sera certainement réglé sans les populations concernées, entre les services techniques de l'Etat et les Ministères.

Photos 2 e 3: Territoires forestiers sous contrat de transfert de gestion des ressources naturelles (cercles rouges) inclus dans le terrain convoité pour le bail (délimité par le trait bleu)



La sécurisation foncière des investisseurs

a. Une démarche d'accès au foncier et de sécurisation des droits longue et coûteuse

Pour les investisseurs, l'objectif est de formaliser leurs droits sur des terrains afin d'obtenir des financements auprès de leurs banques ou de leurs actionnaires et, plus largement, de sécuriser leur investissement. Les démarches requises exigent de l'opérateur un investissement en temps et en capital conséquent.

Une partie de cet investissement est incompressible. La sécurisation effective des droits fonciers de l'investisseur est étroitement liée à celle des propriétaires et occupants riverains. L'absence d'empiètement sur d'autres terres faisant l'objet d'une emprise individuelle ou collective limite fortement les risques de conflits. Le temps consacré aux consultations et aux négociations avec les usagers et les propriétaires ne peut être réduit. Les frais consacrés à la réalisation des enquêtes de terrain pour la commission de reconnaissance domaniale, aux relevés topographiques et au bornage ne peuvent être contournés¹⁸.

Une autre partie de cet investissement est par contre dépendante du fonctionnement administratif. Faute de démarche harmonisée, de coordination systématique entre les services techniques et du fait de différents points d'entrée institutionnels, les opérateurs reçoivent des prérogatives ou des conseils différents selon l'identité de l'élus ou du fonctionnaire rencontré. Ils déclarent manquer en effet de directives claires par rapport à la nature et l'ordre des documents à fournir. Ils doivent opérer de nombreux aller-retour entre la direction régionale des services des Domaines, les services topographiques, les maires, les services de l'État au niveau central, l'ONE, voire l'EDBM¹⁹. De plus, du fait de la transition politique et de la nomination de nouveaux ministres, chefs de région et hauts fonctionnaires, la plupart des opérateurs ont été contraints de renouveler l'ensemble de leur démarche.

Ce manque de visibilité pour les opérateurs et le temps conséquent de traitement des dossiers offriraient parfois aux représentants des institutions l'opportunité de monnayer

¹⁸ De nombreuses interrogations portent à cet égard sur le temps et le coût nécessaire pour que les services topographiques parviennent à borner des parcelles de telle ampleur. La délimitation d'un terrain de grande superficie et la réalisation du plan topographique est une charge en travail énorme pour les agents des services de l'État au regard des moyens humains et matériels en leur possession. À titre d'exemple, le service topographique du Boeny compte en tout six personnes et ces derniers estiment qu'ils peuvent délimiter au maximum 20 hectares par jour si le terrain n'est pas trop accidenté. Pour un terrain de 20 000 hectares, mille jours ouvrables seraient nécessaires, si ce service ne traite aucun autre dossier durant ce temps !

¹⁹ Les investisseurs opèrent en effet de nombreux allers-retours entre la direction régionale des services des domaines, les services topographiques et les maires pour la constitution initiale des dossiers de bail et de l'étude d'impact. Ces dossiers étant ensuite transmis à Antananarivo, les opérateurs reprennent ensuite contact avec les différents représentants des services de l'État et de l'ONE au niveau central pour s'assurer de l'avancée de leur dossier.

un appui à l'opérateur. Les investisseurs rencontrés se plaignent de demandes fréquentes de contreparties financières et matérielles de certains représentants de l'État et des collectivités qui s'ajoutent aux dépenses formelles des procédures administratives. Dans des situations où plusieurs opérateurs se présentent, il a été entendu que les interlocuteurs fassent monter les enchères.

Le faible prix des redevances locatives (moins d'1€ par hectare), très attractif pour les opérateurs, masque souvent le coût total nécessaire à la préparation du contrat et à sa négociation avec les populations, les collectivités territoriales et les services techniques. Pour limiter l'investissement initial (coût du bornage et loyer annuel), des opérateurs ont demandé des baux évolutifs dans le but d'étendre progressivement l'emprise foncière du projet (jusqu'à une superficie maximale préalablement définie).

b. Le contrat de bail : une sécurisation des droits théoriquement solide, parfois aléatoire

Dans certains pays, les contrats fonciers passés entre le bailleur et l'État apparaissent extrêmement succincts – moins d'une page (Cotula et Vermeulen 2009)^{vii}. À Madagascar, les contrats de bail, sur la base d'exemples de contrats en discussion, atteignent 5 pages. Certes, le nombre de pages ne garantit pas la qualité du contrat mais en donne une idée. De nombreuses clauses spécifient les droits et devoirs accordés au bailleur, à l'État, et les conditions pouvant induire la résiliation du contrat (non réalisation des travaux prévus, défaut de paiement du loyer). Le contrat se limite à la dimension foncière mais fait référence à l'étude d'impact, qui doit y être annexée. Sur la base du contrat de bail, les droits fonciers de l'opérateur sont théoriquement garantis par la justice.

Cependant, le risque de rupture opportuniste du contrat du bail par l'État et d'éviction du bailleur n'est pas nul dans le contexte malgache. Dans le secteur agricole, certains cas emblématiques de baux menacés de rupture par l'administration se sont déjà produits.

6 Points de débat et de réflexion relatifs à l'accueil des grands investisseurs

Madagascar doit faire des choix parmi les modèles de développement qui se présentent.

Deux modèles semblent aujourd'hui s'opposer. L'un repose sur la venue d'investissements privés nationaux et étrangers pour créer des activités agro-industrielles en partie tournées vers l'exportation dont on espère des effets sur l'aménagement du territoire susceptibles de favoriser la croissance économique. L'autre se base sur la promotion de l'agriculture familiale et vise à renforcer la sécurité alimentaire par la protection des droits existants et un ensemble d'actions publiques de soutien aux exploitations agricoles.

La réalité montre que ces deux modèles coexistent et ne vont pas disparaître dans l'immédiat. L'essentiel de la population malgache vit de l'agriculture familiale, qui a façonné depuis des siècles des terroirs dans des contextes physiques très variés, ce qui atteste de la faculté d'adaptation des sociétés paysannes. Mais il faut aussi reconnaître que les agro-industries sont présentes à Madagascar depuis la période coloniale et il est fort possible que de nouveaux investisseurs se présentent à nouveau lorsque sera clarifiée la situation politique. Madagascar ne sera pas épargnée par les stratégies d'appropriation foncière ou, selon le point de vue que l'on adopte, sera intégrée aux dynamiques mondiales d'investissement qui se manifestent aujourd'hui dans la plupart des pays du Sud et de l'ancien bloc soviétique.

Aussi, les débats et réflexions ne doivent pas entretenir une controverse bipolaire et forcément réductrice (« pour ou contre tel modèle »), ce qui renvoie à des discours teintés d'idéologies, mais doivent apporter des éléments pour une politique de développement rural qui pourrait réaliser une combinaison entre les deux modèles. Notons d'ailleurs que de telles combinaisons existent déjà et mériteraient d'être mieux connues.

L'enjeu est de mettre en relief les intérêts réciproques des investisseurs et des exploitants familiaux et de prévoir les principes et le cadre institutionnel de l'investissement agro-industriel à Madagascar. Cette étude, par ses premières observations, nous permet de proposer quelques pistes pour l'avenir.

Ouvrir un débat national sur les grandes appropriations foncières

Avant de présenter les thèmes de réflexion, ce sont les modalités de conduite de ce débat qui doivent être raisonnées. Les enjeux sont si importants pour le développement de Madagascar, le nombre des acteurs concernés est si élevé, que ce débat doit être ouvert non seulement au sein du gouvernement et de ses services techniques, mais également au niveau des chambres parlementaires et au travers de processus de consultation avec la société civile. Se posent alors les questions suivantes :

- ° Pour alimenter ces débats, comment mettre en transparence des informations sur les investissements à grande échelle et de production d'analyses sur les expériences passées ou en cours au niveau national et dans d'autres pays ? Quel peut-être le rôle d'un observatoire ?
- ° Comment veiller à ce que les décideurs publics, les opérateurs privés, la société civile et, en particulier, les organisations paysannes et les ONG puissent suivre, donner leur avis et participer à ces débats ? L'exemple de la Plate-forme sur les agrocarburants durables est une première expérience intéressante. Ce processus de concertation, associant des représentants des ministères, des investisseurs, le WWF et des organisations paysannes, a été initié pour aborder les modalités de développement des filières agrocarburants à Madagascar. Cette initiative montre les possibilités de débat autour d'enjeux communs aux différents acteurs de la filière et de co-construction des modes de régulations. Comment élargir et renforcer ce processus ?

Débattre des politiques agricoles

Les politiques agricoles et foncières à Madagascar ont déjà fait l'objet de nombreuses discussions qui ont permis la détermination d'orientations de politiques publiques. Compte tenu du nouveau contexte de cessions de terres à de grandes agro-industries, il conviendrait d'actualiser les points à traiter et nous recommandons d'orienter le débat selon les questions suivantes :

- ° Au lieu d'allouer de vastes superficies, peut-on promouvoir des modèles de production basés sur un partenariat associant opérateurs privés et agriculteurs locaux, par des délégations contractuelles de la production agricole aux paysans ou par la formation de joint-venture ?
- ° Comment favoriser l'articulation de la production agricole à grande échelle et l'agriculture familiale, au-delà de l'emploi d'ouvriers agricoles ? En particulier, comment inciter les opérateurs privés à fournir un appui au renforcement des filières agricoles locales ?
- ° Quels peuvent être les outils pour inciter les opérateurs à approvisionner le marché national lorsque l'offre est insuffisante (marchés des denrées alimentaires) ou lorsque le développement de la filière est jugé souhaitable (agrocarburant) ?

- ° Lorsque les productions visées par les opérateurs sont destinées à être exportées et transformées, comment inciter les investisseurs à réaliser les (ou certaines) étapes de la transformation au niveau national ?

Coordonner l'accueil, la sélection et l'aiguillage des investisseurs

Afin de faciliter la visibilité des projets en cours et les démarches que doivent suivre les investisseurs, la nature et l'identité des institutions en charge de l'accueil et de l'aiguillage des investisseurs doivent être questionnées.

Harmoniser les démarches des investisseurs

a. Définir un point d'entrée institutionnel unique ?

Le rôle d'accueil dévolu à l'EDBM n'est pas toujours respecté par les opérateurs, d'autant plus que le fonctionnement de cette structure est désormais ralenti. Certains empruntent d'autres voies (gouvernement, régions, communes). Par ailleurs, aucune institution publique ne dispose d'une vision d'ensemble des projets en préparation ou en cours :

- ° L'EDBM ne connaît réellement que les projets pour lesquels les opérateurs – quasi-exclusivement étrangers - ont sollicité un appui pour l'aiguillage institutionnel et l'identification de terrains propices à l'investissement. De plus, les contacts avec les opérateurs ont pour la plupart cessé au début de la crise politique de 2009 et ses effectifs ont été fortement réduits suite au retrait des fonds par les bailleurs internationaux. À l'heure actuelle, l'EDBM n'est ainsi plus en mesure d'identifier les projets toujours en préparation et leur niveau d'avancement.
- ° Les chefs de région connaissent généralement les projets en cours mais, du fait de leur nomination parfois récente, ils peuvent parfois avoir une connaissance plus ou moins précise de l'ensemble des projets et de leur contenu.
- ° Les services des domaines au niveau central connaissent uniquement les projets qui ont engagé les démarches de demande de bail. Ils n'ont pas forcément de vision sur les projets en préparation et n'ont pas systématiquement d'informations sur les projets de petite taille, pour lesquels la demande d'immatriculation ou de bail est traitée au niveau régional.
- ° De même, l'ONE n'a connaissance que des projets ayant entamé la phase d'évaluation de leur étude d'impact.

Face à ces constats, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation a demandé à l'ensemble des chefs de région de faire remonter l'information sur les projets en cours. En mars 2010, seules quelques régions avaient répondu.

Les questions à traiter sont les suivantes :

- ° Peut-on se satisfaire de la diversité actuelle des procédures et des institutions en matière d'aiguillage des investissements ? Quelles sont les conséquences de cet éparpillement des procédures ? Est-il pertinent de définir un « passage institutionnel obligatoire » et, le cas échéant, comment inciter les opérateurs à l'emprunter ?
- ° Quel est le bilan de l'EDBM en matière d'accueil des investissements agro-industriels ? Faudra-t-il réactiver l'EDBM ou envisager la création d'une nouvelle structure susceptible de mettre en cohérence les différents projets d'investissement ? Sur quelles ressources ?

b. Définir une démarche standard incluant la consultation locale ?

Les législations actuelles imposent le passage dans trois institutions : l'EDBM pour les formalités administratives, le service des Domaines pour l'accès au foncier et l'ONE pour l'étude d'impact. Une synthèse des cadres législatifs relatifs aux droits et devoirs de l'opérateur ainsi qu'une mise à plat de l'ordre chronologique des démarches à suivre et des documents à obtenir pourrait améliorer la visibilité des opérateurs, renforcer le travail et la coordination des services techniques et faciliter le rôle des organisations de suivi.

Finalement, l'opérateur n'a pas l'obligation de consulter les populations et les collectivités territoriales locales, sauf lors de l'étude d'impact. Une réflexion pourrait être conduite sur les modalités d'amélioration du processus de consultation et d'échange avec les populations et les collectivités locales ainsi que la formalisation des engagements pris lors de ces échanges.

Les questions à traiter sont les suivantes :

- ° Dans la perspective de consultations locales systématiques et d'une description plus détaillée des procédures à suivre, faut-il revoir le code des investissements et la loi de décembre 2007 ? Quels seraient les principaux termes de son arrêté d'application sur la question centrale de l'information des populations locales ? Peut-on envisager de concevoir ces textes dans le cadre d'un comité technique ouvert à des représentants des investisseurs et de la société civile ?
- ° En particulier, peut-on imposer un processus consultatif au niveau local avant que les démarches d'accès au foncier ne soient entamées ?
- ° Comment s'assurer que les processus consultatifs donnent lieu à une information et une consultation effective des communautés locales et de leurs représentants ? Sous quelles formes doivent être formalisés les résultats de ces consultations et échanges ? Quel pourrait être le rôle à cet égard d'un organisme tiers qui accompagne et supervise ces processus ?

Sélectionner les projets

L'ONE avec les services des Ministères concernés (Agriculture, Elevage et Pêche, Eaux et Forêts, Environnement, Aménagement du Territoire) exige de l'opérateur une étude d'impact environnemental, social et économique et peut, par le biais du cahier des charges délivré avec le permis environnemental, proposer certaines réorientations

(formulation du souhait de transformer les produits localement, recommandations pour employer de la main-d'œuvre locale).

Les questions à traiter sont les suivantes :

- Peut-on renforcer l'étude d'impact sur certains points (analyse du coût d'opportunité de la terre, du nombre net d'emplois créés, contribution aux objectifs de politique agricole, effets d'entraînement au niveau local) ?
- Est-il souhaitable que l'étude d'impact soit réalisée par un organisme certifié ? Si oui, lequel ?
- Le rôle de la Commission d'évaluation interministérielle de l'étude d'impact doit-il être étendu à la sélection des projets ? Le cas échéant, sur quels critères (viabilité économique du projet, impacts sociaux potentiels, mode de production agricole envisagé, réputation de l'entreprise relativement au respect des droits fondamentaux internationaux, adhésion de celle-ci à des démarches volontaires, etc.) ?

Réguler l'accès à la terre et sécuriser les droits fonciers existants

Afin de maîtriser le développement de grandes exploitations agricoles et, surtout, de limiter les concurrences d'usage du sol, nombreux sont les agents des ministères qui souhaiteraient identifier au préalable les terrains dédiés aux investissements.

Cette option apparaît intéressante mais rencontre des difficultés majeures de mise en œuvre. Il est difficile de définir a priori des zones d'investissement :

- Pour être fiables, précises et utiles, les cartes couplant les zones pédoclimatiques propices aux cultures agricoles et les modes d'occupation du sol sont coûteuses (difficulté à connaître les propriétés du sol : qualité, pente, profondeur, échelle de traitement des images pour identifier les modes d'occupation du sol). La définition des terres dites arables varie et mérite une véritable réflexion dans le contexte malgache : inclut-elle les zones actuellement pâturées ? Se limite-t-elle aux terres planes ? Comprend-elle des terres pour lesquelles le niveau d'intrants doit être élevé pour assurer un rendement minimal ? De plus, les modes d'occupation du sol (prairies, savanes, forêts) ne fournissent aucune information sur les usages effectifs des sols et sur les modes d'appropriation ; en particulier les espaces réservés aux pâtures, aux jachères ou aux réserves en bois énergie sont difficilement repérables.
- Les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire permettent d'organiser le développement du territoire. Ils peuvent conduire à la délimitation de zones d'investissement mais pourront difficilement identifier précisément sur carte des espaces sans occupants.
- La définition de zones dédiées à l'investissement agricole peut dans la pratique être difficile à faire respecter.

Il semble ainsi plus efficace d'engager la réflexion vers des démarches pragmatiques veillant à la reconnaissance et à la sécurisation des droits fonciers existants et, notamment, dans les zones convoitées par les investisseurs, dans la perspective de contrats sur la terre avec les populations titulaires de droits formalisés.

Plusieurs procédures existent pour réguler l'accès au foncier des investisseurs, notamment à travers les modalités d'accès au bail. La réforme foncière en cours est une avancée majeure pour reconnaître et sécuriser les droits des usagers et ne peut être qu'encouragée.

Cependant, l'étude a mis en relief le besoin de débattre des points suivants :

- ° Dans des situations où les guichets ne sont pas encore présents et où l'ensemble des parcelles ne sont pas sécurisées par un certificat, quelles peuvent être les modalités de reconnaissance des terres nécessaires aux générations futures d'agriculteurs, aux pâturages, aux jachères, à l'approvisionnement en bois énergie ? Quelles peuvent être les règles d'exclusion et de compensation des terrains objet de l'immatriculation ?
- ° Faut-il ouvrir la commission de reconnaissance domaniale à un plus large nombre d'acteurs ? : Des représentants choisis par les villageois ? Des membres du guichet foncier ainsi qu'un expert témoin, veillant au bon déroulement de la démarche et à une plus large diffusion de l'information sur les projets de bail ?
- ° Comment faciliter pour les usagers, les propriétaires, les collectivités territoriales, le recours à un conseiller juridique lors de la négociation avec l'opérateur privé ? Qui peut participer au financement de ce service ? Qui en a la compétence ?
- ° A quelles conditions la cession de la terre peut-elle engendrer l'expropriation des usagers ou des propriétaires ? Quelles sont les procédures de compensation ?
- ° Quel peut être le rôle des guichets fonciers dans la médiation et la prévention des conflits entre populations locales, opérateurs et services des domaines ? Les investisseurs pourraient-ils participer financièrement – au travers d'impôts locaux ou de subventions directes – à la création ou au fonctionnement de guichets fonciers ?

Définir les engagements des parties

À l'heure actuelle, le contrat de bail passé entre l'opérateur et l'État est couplé à un cahier des charges. Un premier point de réflexion concerne le contenu des engagements établis entre l'opérateur, l'État et par conséquent les collectivités territoriales et la population :

- ° Concernant le contrat de bail : des réflexions, déjà entamées au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, pourraient être poursuivies sur :
 - ° le montant des redevances locatives, et leur clé de répartition entre les collectivités territoriales et l'État,
 - ° la durée du bail, en respectant le temps nécessaire à l'investisseur pour obtenir un bon retour sur investissement (mention d'une durée de 30 ans).
- ° Concernant les engagements de l'investisseur, les points de débat sont les suivants :

- ° Doivent-ils inclure des mesures sociales et/ou reposer sur des outils de fiscalité visant une redistribution de la richesse créée ?
- ° S'ils incluent des mesures sociales, comment et par qui celles-ci sont-elles définies ? Lors des processus de consultation conduits lors de l'étude d'impact ?
- ° Ces mesures économiques et sociales doivent-elles être quantifiées et soumises à un calendrier précis ? Sont-elles uniquement mentionnées dans le cahier des charges ou doivent-ils faire l'objet d'une contractualisation explicite au même titre que l'accès au foncier (bail) ?

Assurer les modalités de contrôle des engagements des différentes parties

Les derniers éléments de réflexion portent sur les modalités de contrôle des engagements des parties (opérateurs, État, population) et de résolution des litiges.

- ° Quelles sont les institutions et organisations en charge du suivi-évaluation et des litiges (communes, cellule de suivi-évaluation des régions, cellule de suivi-évaluation des différents ministères, ONE) ? Comment peuvent-elles se coordonner ?
- ° Sachant que la réputation est un facteur important pour les entreprises, comment favoriser la diffusion des informations sur les pratiques des opérateurs afin de promouvoir les entreprises respectueuses des droits des populations et de l'environnement et de stigmatiser celles qui ne le sont pas ?

Conclusion

Cet état des lieux des projets d'implantations agro-industrielles, et des dynamiques d'appropriation foncière qui en découlent, permet de dégager une première série d'enseignements.

L'implantation d'agro-industries et les cessions de terres sont un enjeu national de tout premier ordre

- La question des investissements étrangers et nationaux dans l'agriculture dépasse le seul secteur agricole et revêt une importance stratégique nationale. Réussir l'intégration des projets agro-industriels est probablement l'une des clés du développement économique de Madagascar, et a contrario, tout échec dans ce domaine peut entraîner de graves perturbations économiques et sociales, néfastes aux populations rurales comme aux investisseurs et aux pouvoirs publics. Cette question soulève des enjeux non seulement de croissance économique mais également de paix sociale. Elle mérite une attention toute particulière et les plus hautes institutions de l'État doivent s'en saisir pour définir, en concertation avec les acteurs dans le cadre de débats nationaux, des orientations de politiques multisectorielles de développement favorables à l'investissement, tout en garantissant une protection des droits et des intérêts des populations concernées. Une mise en cohérence des textes et des cadres institutionnels apparaît comme une priorité pour garantir des retombées économiques en faveur des communautés, des communes, des pouvoirs publics et des investisseurs.

L'opacité ne paie pas – On peut comprendre la logique des investisseurs qui ne souhaitent pas dévoiler leurs projets dans un environnement concurrentiel, mais l'expérience malheureuse des négociations menées par Daewoo et Varun témoigne de l'échec patent de projets conduits « en cachette ». Les clauses de confidentialité stipulées dans les contrats passés par ces deux groupes les ont peut-être protégées de stratégies de firmes concurrentes. Elles ont aussi conduit à attiser rumeurs et suspicions et elles ne sont pas parvenues à garder le secret sur les intentions de ces investisseurs. Bien au contraire, le monde entier a été informé du projet de Daewoo ! Ce vain espoir de confidentialité est d'ailleurs contradictoire avec l'immensité de tels projets. Comment croire que des prospections de terrain, rendues visibles sur des centaines de milliers d'hectares par les travaux de plusieurs brigades topographiques, vont passer inaperçues, surtout dans des campagnes où le risque de spoliation de terres est une réalité traumatisante ? Il va de l'intérêt des investisseurs d'engager de véritables négociations transparentes avec les populations concernées ; la confidentialité en la matière garantit la faillite des projets avant même leur démarrage.

Le mouvement annoncé d'appropriations foncières ne s'est pas produit – Les accaparements de terre tant redoutés et dénoncés par diverses organisations nationales et internationales ne se sont pas produits. Moins de 1 % des terrains repérés de 2005 à 2009 par les 52 projets agro-industriels recensés par cette étude sont aujourd'hui cultivés ! La plupart des projets agro-alimentaires sont à l'abandon et il ne reste que des

projets d'agro-carburants. La crise politique que traverse Madagascar est l'un des principaux facteurs explicatifs, notamment en raison d'évaluations de risques bancaires peu favorables au financement de projets agro-industriels. La puissance médiatique de la contestation sociale est un autre élément tout aussi déterminant. Toute entreprise qui entend limiter les risques sur sa réputation devra dorénavant, au moment d'engager de nouveaux projets d'investissement, tenir compte de la réactivité de la « société civile », de l'efficacité de ses relais internationaux et des facilités de communication offertes par internet. La mondialisation des stratégies de contrôle de la terre s'accompagne d'une mondialisation de la contestation.

La « terre cultivable », vierge de droits et infiniment disponible? – On est en droit de s'interroger sur l'étendue réelle des terres cultivables, encore non utilisées et intéressantes pour une exploitation agro-industrielle. Les statistiques qui annoncent 95 % de terres arables encore non exploitées mériteraient sans doute d'être révisées. Ces chiffres ont un sens politique : ils peuvent justifier la cession de vastes superficies sous prétexte de ne concerner qu'une très faible portion du patrimoine cultivable. Sur le terrain, les réalités semblent d'une toute autre nature et les terres « cultivables non cultivées » se cherchent, à tel point que les investisseurs se trouvent parfois en compétition pour obtenir les mêmes terrains. Cette notion de terres cultivables est sans doute un mythe. Au cours de prochains débats, il conviendra de la revisiter en rappelant également que les campagnes malgaches sont rarement vides de droits.

Des stratégies pour renforcer le droit des communautés locales – Le rôle de l'État, des ONG et de la société civile apparaît encore très faible en matière de protection et de renforcement des capacités de négociation des communautés. L'accès aux informations fait nettement défaut au niveau des populations, qui ne disposent pas d'assistance technique ou juridique dans la négociation des contrats de travail, dans l'établissement des contrats d'affermage ou dans la protection de leurs espaces vitaux (ressources en eau, pâturage, exploitations familiales, zones de prélèvement, etc.). Des leçons concernant des contrats « gagnant – gagnant » passés avec les paysans et même d'inclusion dans la prise de décision peuvent être tirées d'autres pays africains.

Cette étude est à considérer comme la première étape d'un processus plus long, nécessaire à la conception d'un cadre d'accueil des investissements agro-industriels, ce cadre étant un élément d'une politique de développement rural favorisant des investissements soucieux d'intégrer l'agriculture familiale.

Les prochaines étapes proposées à la suite de cette étude pourraient s'organiser autour d'un processus en trois temps :

- i. information sur les stratégies d'implantations agro-industrielles et conception d'un cadre stratégique d'accueil des investissements
- ii. mise en débat et définition d'orientations
- iii. définition concertée du cadre stratégique

Il s'agit :

- De procéder à une clarification institutionnelle pour déterminer les compétences à rassembler dans un dispositif de réflexion et de conception d'un cadre de régulation des investissements agro-industriels. La Plateforme agrocarburant durable, l'Observatoire du foncier, l'EDBM, l'ONE, les ministères concernés pourraient être mobilisés pour constituer cette capacité nationale.
- De continuer à rassembler de l'information sur les processus actuels d'appropriation de terres à grande échelle et d'implantations d'agro-industries, de repérer des modèles malgaches d'agro-industries qui ont permis la structuration de filières agricoles et une intégration de l'agriculture familiale.
- De proposer des pistes pour établir les principes de base d'un cadre stratégique d'accueil des investissements.
- De provoquer un débat national sur les orientations de politique de développement rural, et partant de politique foncière, de protection des droits existants et d'ouverture aux capitaux internationaux. Et d'ouvrir ce débat, non seulement aux techniciens des secteurs concernés, mais également aux différentes représentations de la société civile, pour compléter ou réviser la politique nationale de développement rural.

Annexes

Annexe 1: Les procédures d'indemnisation dans la pratique : l'exemple du secteur minier

L'État Malagasy a autorisé l'installation d'un projet d'exploitation minière – QIT Madagascar Minerals (QMM) – pour l'extraction d'ilménite par la société Rio Tinto dans la région de Taolagnaro, au sud-est de Madagascar. La grande ampleur du projet impliquait le déplacement de certains villages. Conformément à la loi²⁰ et en cohérence avec la Politique Opérationnelle O.P. 4.12 relative aux réinstallations involontaires dans le cadre des projets financés par la Banque mondiale, des compensations ont dû être octroyées aux personnes affectées.

Si l'emplacement de la carrière se trouve dans une zone forestière très peu habitée (forêt de Mandena – 6.280 hectares touchés par le gisement), la construction du complexe industrialo-portuaire d'Ehoala, la construction d'un campement temporaire pour les travailleurs, et la construction de la route (15 km) reliant les mines au port nécessitaient le déplacement de 530 ménages se trouvant sur l'axe routier et dans les limites de ses emprises.

La mise en place de ces infrastructures a requis la mise à disposition d'environ 800 hectares de terrain, se trouvant sur des propriétés domaniales ou privées (titrées ou non titrées). L'acquisition a été justifiée par une Déclaration d'Utilité Publique (DUP)²¹ des terrains concernés par le tracé. Le projet étant monté avec l'appui de la Banque mondiale, sa politique opérationnelle (O.P.4.12) concernant les déplacements involontaires exigeait qu'une personne ou une propriété subisse le minimum de préjudice pendant et après la mise en œuvre du projet. Par ailleurs, cette politique réclamait d'octroyer une compensation aux Personnes Affectées par le Projet (PAP).

Un Comité Administratif d'Évaluation (CAE), dirigé par le chef de Région et composé des représentants des services régionaux concernés (Agriculture, Domaines, etc.) a été créé pour évaluer les pertes et coûts d'opportunité pour les PAP, et étudier la nature des compensations et leurs montants. À la suite d'une enquête commodo-incommodo, le CAE a émis des décisions sur les compensations notamment : (i) les propriétés foncières (terrains nus, friches ou jachères) sont compensées en numéraire, (ii) les habitations sont compensées en nature – c'est-à-dire remplacées par des nouvelles habitations, (iii) les terrains agricoles sont compensés en nature, par d'autres terrains de superficie égale si la productivité est identique et par des terrains de plus grande superficie si la qualité du

²⁰ Ordonnance 62 – 023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²¹ Selon l'ordonnance 62 – 023 du 16 septembre 1962, la Déclaration d'Utilité Publique est prise en Conseil des Ministres. Les niveaux et les critères des projets susceptibles d'être déclarés d'utilité publique sont variables et ne sont pas clairement spécifiés dans l'Ordonnance (qui ne cite que les types de travaux).

terrain de remplacement est moindre, (iv) les plantations arboricoles sont compensées en nature.

Pour les jachères, terrains nus ou en friche, la compensation est de 1.000 Ar/m² (10 millions d'Ariary par hectare, soit environ 5.000 USD) alors que la perte des rizières est dédommagée à 2.500 Ar/ m². Pour les autres cultures que le riz, la compensation est de 1.700 Ar par m².

En sus, des compensations monétaires ont été payées concernant le dédommagement des pertes sur culture (certains arbres fruitiers ou cultures mettant quelques années après la plantation pour produire, les dédommagements ont été payés annuellement jusqu'à ce que les nouvelles cultures deviennent exploitables), l'indemnité de déménagement et les indemnités d'éviction sur terrain domanial. En avril 2007, date d'arrêt des travaux de compensation, plus de 5,3 milliards d'Ariary (2,65 millions USD) ont été payés (la somme initiale de 5,3 millions d'Ariary a été revue à la hausse suite à des réclamations tardives d'usagers), et 80 nouvelles habitations (sur les 83 prévues) ont été construites et livrées aux PAP. Les terrains concernés par ces habitations n'ont pas été titrés contrairement aux prévisions. Une ONG a été recrutée pour la gestion des paiements et l'accompagnement des personnes affectées.

Dans l'ensemble, les principes et les bases théoriques du programme de réinstallation étaient conçus pour assurer la légalité de la démarche (enquête commodo-incommodo, déclaration d'utilité publique, mise en place d'une Comité Administratif d'Evaluation, création d'une Cellule en charge de la réception et du traitement des plaintes et réclamations) et la distribution de compensations équitables. Toutes les PAP recensées, qu'elles aient occupé un terrain sans document formel ou avec des titres fonciers (8 % des terrains), ont été listées pour la compensation et payées quelle que soit la nature de leurs parcelles (les propriétaires de terrains titrés ont bénéficié d'une majoration de 10 % par rapport aux occupations « informelles » à titre d'intérêt au taux civil légal (article 11 de l'ordonnance).

La mise en œuvre pratique s'est confrontée à trois grandes difficultés, liées à la volonté d'accélérer les procédures :

- ° la contrainte pour le projet de trouver des terrains agricoles de bonne qualité dans les mêmes localités pour compenser en nature les pertes en terrain de culture, alors que les exploitants ont déjà été déplacés. Cette situation va à l'encontre du principe de l'article 10 de l'O.P. 4.12 qui recommande de ne pas déplacer les personnes affectées avant que toutes les mesures de réinstallation et de compensation ne soient prêtes. Au final, faute de terrains agricoles adéquats, ces ménages ont tous été compensés en numéraire ;
- ° les procédures d'affichage et de recensement des propriétaires affectés défavorisaient les propriétaires qui ne résident pas de façon permanente dans les localités touchées, et certains n'ont pas pu obtenir de compensations ;
- ° l'insuffisance des séances d'information concernant la fixation des taux d'indemnisation a provoqué des réactions sociales chez certaines PAP qui se sont

senties lésées ou escroquées. Ces PAP ont à plusieurs reprises établi des barrages, bloquant l'accès des engins et des ouvriers du projet aux chantiers. Ces modalités de réclamation de droits, qui ont entraîné la révision à la hausse des taux de compensation, ont été récupérées et instrumentalisées par certains groupes politiques. Les barrages ont été par la suite utilisés comme des formes de manipulations de l'opposition contre les dirigeants locaux (Chef de Région, Maire).

Annexe 2 : Liste des projets annoncés depuis 2005

Secteur	Nom du projet	Origine	Région	Production	Superficies visées (hectares)	Sup. mise en valeur	Mode de production	Marchés visés	État d'avancement
Agroalimentaire	Daewoo logistics	Corée du Sud	Melaky - Menabe – Atsinanana	Maïs	1 300 000	0	Régie	Export	ARRÊT
	Varun	Inde	Sofia	Riz, maïs, lentille	230 000	0	Régie + paysannat	Export	ARRÊT
	Monteverde	Maurice	Analamanga	Pomme de terre	1 000	Inconnu	Régie	Inconnu	ARRÊT
	ERS	Maurice	Vakinankaratra	Pomme de terre, carotte	Inconnu	0		Export	ARRÊT
	Unitech	USA	Sofia	Tournesol	150 000	0	Régie		ARRÊT
	Land Mark	Inde	Ihorombe	Maïs	5 000	1000	Régie	Local + export	EN COURS
	Groupe Caillé	France (Réunion)	Analamanga	Pomme de terre, haricot sec, légumes	300	Inconnu	Régie	Export	EN COURS
	Madabeef	Royaume Uni	Menabe - Atsimo Andrefana	Elevage bovin	200 000	0		Export	PREPARATION
	Domaine du Iémurien	Maurice	Anosy	Légumes	1 000	Inconnu		Inconnu	INCONNU
	Soabe	France	Atsimo Andrefana	Oléagineux, céréales, légumes	4 500	Inconnu	Régie	Inconnu	INCONNU

AGROCARBURANT – jatropha	Nom du projet	Origine	Région	Production	Superficies visées (hectares)	Sup. mise en valeur	Mode de production	Marchés visés	État d'avancement
	MCD (ex- D1)	Madagascar - Royaume Uni	Boeny Alaotra Vakinankaratra	Jatropha	600	50	Régie (50) Paysannat (550)	Local	EN COURS
	DRAMCO	Madagascar	Boeny	Jatropha + cocotier	810	0	Régie	Inconnu	PREPARATION
	Magnard	France	Atsimo Andrefana	Jatropha	1 200	0	Inconnu	Local	INCONNU
	Vaudo	France	Boeny	Jatropha	1 500	0	Régie	Inconnu	PREPARATION
	Bioenergy Invest	Madagascar	Boeny	Jatropha	2 000	2*49	Régie	Inconnu	ARRÊT
	Association "soava dia"	Madagascar	Boeny	Jatropha	2 000	0		Local	PREPARATION
	Jatro Solutions	Allemagne	Haute Matsiatra	Jatropha	3 000	Inconnu	Régie	Inconnu	EN COURS

AGROCARBURANT – jatropha	Nom du projet	Origine	Région	Production	Superficies visées (hectares)	Sup. mise en valeur	Mode de production	Marchés visés	État d'avancement
	J – Oils	France	Diana	Jatropha	10 000	Moins de 100 en régie	Régie+ paysannat+ collecte	Export	EN COURS
	JSL	Allemagne	Boeny	Jatropha	10 000	Inconnu	Régie+ paysannat	Inconnu	EN COURS
	Avana Group	Royaume Uni	Bongolava	Jatropha	10 000	Inconnu	Régie	Inconnu	PREPARATION
	NOTS	Hollande	Betsiboka	Jatropha	15 000	Inconnu	Régie+ paysannat	Local	INCONNU
	Delta Petroli	Italie	Sofia	Jatropha	20 000	300	Régie	Export	EN COURS
	Fuel Stock	Royaume Uni	Boeny	Jatropha	30 000	Plus de 100	Régie	Export	EN COURS
	NEO	France	Bongolava	Jatropha	30 000	10	Régie	Export	PREPARATION
	Flora Eco Power	Israël	Boeny	Jatropha	30 000	600	Régie	Export	ARRÊT
	GEM	Royaume Uni	Atsimo Andrefana	Jatropha	50 000	20 000	Régie	Export	EN COURS
	TRE	Italie	Atsimo Andrefana	Jatropha	80 000	0	Régie	Export	ARRÊT
	Global Agro-fuel	Liban	Boeny et Sofia	Jatropha	100 000	0	Régie	Export	INCONNU
	Bio Energy Limited (BEL) John Bizeray	Australie	Sofia	Jatropha	120 000	300	Régie	Export	PREPARATION
	Daewoo logistics	Corée du Sud	Sava Atsinanana	Palmier	300 000	0	Régie	Export	ARRÊT
	Southern Hemisphere	Madagascar-Belgique	Inconnu	Jatropha	Inconnu	Inconnu	Paysannat	Local	EN COURS
	J and J	Afrique du Sud	Inconnu	Palmier	Inconnu	0	Régie	Local + export	ARRÊT

AGROCARBURANT – Canne	Nom du projet	Origine	Région	Production	Superficies visées (hectares)	Sup. mise en valeur	Mode de production	Marchés visés	État d'avancement
	Sopremad	Madagascar - France	Boeny	Canne à sucre	20 000	5*50	Régie + paysannat	Local + export	EN COURS
	JWE	Madagascar	Boeny	Canne à sucre	20	20	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	SITEC Brickaville	Madagascar	Atsinanana	Canne à sucre	20	20	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	SAIM	Madagascar	Diana – Sava	Canne à sucre	1 520	(1500 régie + 20 usine)	Régie + paysannat	Local + export	PREPARATION
	SITEC Farafangana	Madagascar	Atsimo Andrefana	Canne à sucre	20	0	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	E-Kolo	Madagascar	Atsinanana	Canne à sucre	20	En discussion	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	Madagascar Industries	Madagascar	Boeny	Canne à sucre	20	0	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	TF Sarl	Madagascar	Diego	Canne à sucre	Inconnu	Inconnu	Inconnu	Local + export	INCONNU
	Malagasy Green Energy	Madagascar	Atsinanana	Canne à sucre	20	0	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	Tora Green Industry	Madagascar	Atsinanana	Canne à sucre	20	0	Paysannat	Local + export	PREPARATION
	GEAR	Madagascar	Inconnu	Canne à sucre	Inconnu	0	Inconnu	Inconnu	ARRÊT
	ULEM	Madagascar	Inconnu	Canne à sucre	Inconnu	0	Paysannat	Local	ARRÊT
	Osho group	Afrique du sud	Menabe	Canne à sucre	100 000	Inconnu	Inconnu	Export	INCONNU

REBOISE - MENT	Nom du projet	Origine de l'investisseur	Région	Production	Superficies visées hectares (1)	Sup. mises en valeur	Mode de production	Marchés visés	État d'avancement
	Oji Paper	Japon	Atsinanana	Eucalyptus - Acacia	30 000	0	Régie	Export	ARRÊT
	DRT	France	Moramaga	Pin (résine)	15 000	*	Concession	Export	ARRÊT
	Mada Woodland	Norvège	Sofia	Inconnu	Inconnu	Inconnu	Paysannat	Inconnu	EN COURS
	DEKO SA	Afrique du Sud	Alaotra Mangoro	Pin	33 000	0	Régie	Export	INCONNU
	Minergy Ressources	Inconnu	Anosy	Inconnu	Inconnu	Inconnu	Inconnu	Inconnu	INCONNU

Références bibliographiques

- ⁱ Üllenberg, A. 2008. L'état actuel de la culture du jatropha à Madagascar. Étude pour la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Madagascar, Antananarivo.
- ⁱⁱ Üllenberg, A. 2010. Foreign Direct Investment in Land in Madagascar. Germany : GTZ
- ⁱⁱⁱ Blas, J. 2008. Land leased to secure crops for South Korea. Financial Times, November 18.
- ^{iv} Hervieu, S. 2009. A Madagascar, une société indienne compte louer près de 500 000 hectares. Le Monde, 20 mars. L'Inde guigne à son tour des terres arables à Madagascar. Le Monde, 21 mars.
- ^v Teyssier, A., Ramarojohn, L., Andrianirina Ratsialonana, R. 2010. Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache. Echogéo 11, décembre 2009/ février 2010.
<http://echogeo.revues.org/index11649.html>
- ^{vi} 2007. Priorités immédiates du MAP / Réforme 2 : l'augmentation significative de l'investissement pour favoriser la croissance. In Madagascar Action Plan 2007, page 16
- ^{vii} Cotula, L., et S. Vermeulen. 2009. Making the most of agricultural investment: A survey of the business models that provide opportunities for smallholders.



Ce rapport s'inscrit au sein d'une initiative sur les pressions commerciales sur la terre (CPL). Si vous souhaitez recevoir plus d'informations sur cette initiative, ou sur les partenaires y ayant participé, veuillez contacter le secrétariat de la Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre.

Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre
Secrétariat

Via Paolo di Dono, 44
00142 – Rome, Italie
tél: +39 06 5459 2445

télécopie: +39 06 5459 3628
info@landcoalition.org
www.landcoalition.org